

Raadsgriffie

gemeente **Dalfsen**

157201

De raad van de gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA ZWOLLE

document registratie

13 OKT 2015

B -post



Uw brief/kenmerk:

Ons kenmerk:

Z23033

Inlichtingen bij:

Dhr. J. Leegwater

Doorkiesnummer:

(0529) 48 82 30

Onderwerp:

Onderzoek 'Samen naar beter'

Datum:

12 oktober 2015

Geachte leden van de raad,

De rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen heeft op 25 augustus 2015 haar onderzoeksrapport 'Samen naar beter' aangeboden aan de gemeenteraad. Wij hebben met waardering kennis genomen van dit onderzoek en hebben op 28 september 2015 besloten om in te stemmen met de conclusies en aanbevelingen.

De rekenkamercommissie heeft zich gebogen over het onderwerp 'Samenwerking en democratisch gehalte'. Het onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop de gemeenteraad van Dalfsen invloed heeft en zou moeten hebben op de besluitvorming van samenwerkingsverbanden. Er zijn daartoe drie samenwerkingsverbanden nader bekeken: de Veiligheidsregio IJsselland, de Regionale Uitvoeringsdienst en de GGD IJsselland.

Wij bieden u graag een exemplaar van het onderzoeksrapport ter kennisneming aan. Ten eerste omdat de rekenkamercommissie aanbevelingen doet aan de samenwerkingsverbanden waar uw raad (al of niet direct) bestuurlijke en financiële verbondenheid mee heeft. Raad en college van de gemeente Dalfsen hebben de aanbevelingen omarmd en nemen de uitwerking hiervan mee in de aanstaande nota verbonden partijen. De opvolging van aanbevelingen die gedaan zijn aan de samenwerkingsverbanden zullen wij ook met hen onder de aandacht houden.

Een tweede reden om het rapport aan uw raad te sturen, is de overtuiging dat wij niet alleen staan in onze zoektocht naar een goede bestuurlijke omgang met verbonden partijen. Ongetwijfeld zoekt ook uw raad naar grip en samenwerking, en wij hopen dat dit onderzoeksrapport daar een bijdrage aan kan leveren.

Wij wensen u veel leesplezier!

Met vriendelijke groet,

De gemeenteraad van Dalfsen,

drs. H.C.P. Noten
voorzitter

drs. J. Leegwater
griffier

Bijlagen: 2

Raadhuisstraat 1
Postbus 35, 7720 AA Dalfsen
T (0529) 48 83 88
F (0529) 48 82 22
E gemeente@dalfsen.nl
I www.dalfsen.nl

Raadsvoorstel

Status: Besluitvormend

Agendapunt:	8
Onderwerp:	Onderzoek rekenkamercommissie Samen naar beter
Datum:	25 augustus 2015
Portefeuillehouder:	drs. H.C.P. Noten
Decosnummer:	373
Informant:	mr. J. Smit (voorzitter RKC) jan2.smit@planet.nl (06) 536 18 132

Voorstel:

1. Kennis te nemen van het onderzoeksrapport inclusief de reactie van het college.
2. In te stemmen met de conclusies en de aanbevelingen over te nemen.
3. Het college te verzoeken de aanbevelingen nader uit te werken in de nota verbonden partijen.

Inleiding:

Op basis van de criteria in de verordening en de longlist van het presidium van de gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie een onderzoeksprogramma vastgesteld. Dit onderzoeksprogramma is ter kennisname aan de raad aangeboden. Het eerste onderzoek van de huidige commissie is verricht op het onderwerp 'Samenwerking en democratisch gehalte'. Het onderzoek heeft zich gericht op de wijze waarop de gemeenteraad van Dalfsen invloed heeft en zou moeten hebben op de besluitvorming van samenwerkingsverbanden. Met dit raadsvoorstel wordt de raad in kennis gesteld van het verrichte onderzoek. Voorgesteld wordt om de in het rapport geformuleerde conclusies en aanbevelingen over te nemen.

Argumenten:***1. Deze werkwijze is in overeenstemming met de Verordening***

Het onderzoeksrapport wordt samen met de reactie van het college van burgemeester en wethouders aan de raad aangeboden. De raad neemt besluiten naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoeksrapport met inachtneming van de reactie van het college van burgemeester en wethouders.

2. In het rapport zijn aanbevelingen opgenomen

De rekenkamercommissie doet een aantal aanbevelingen aan het college, aan de raad en aan de samenwerkingsverbanden. Uit de bestuurlijke reactie blijkt dat het college de aanbevelingen (met uitzondering van aanbeveling 3) over neemt. De rekenkamercommissie heeft geen enkel probleem met de door het college voorgestelde alternatieve uitvoering van de derde aanbeveling.

Kanttekeningen

Geen.

Alternatieven:

U kunt besluiten om enkele conclusies en aanbevelingen niet of in gewijzigde vorm over te nemen. De rekenkamercommissie is van oordeel dat met de voorgestelde aanbevelingen recht wordt gedaan aan de vraag van de gemeenteraad om de eigen invloed te vergroten.

Duurzaamheid:

Geen effect.

Financiële dekking:

Er zijn geen aanvullende kosten aan dit voorstel verbonden. De kosten voor het uitvoeren van het onderzoek vallen binnen het door de raad beschikbaar gestelde budget.

Communicatie:

Het college heeft een afschrift ontvangen van de aanbiedingsbrief van de rekenkamercommissie.

Vervolg:

De nota verbonden partijen is op de raadsplanning opgenomen voor eind 2015.

Bijslagen:

Aanbiedingsbrief rekenkamercommissie
Brief en reactie van het college in het kader van wederhoor
Onderzoeksrapport "Samen naar beter"

De rekenkamercommissie van de gemeente Dalfsen,

de voorzitter,
mr. J. Smit

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Dalfsen;

gelezen het voorstel van de rekenkamercommissie d.d. 25 augustus 2015, nummer 373;

overwegende dat het presidium namens de gemeenteraad het onderwerp 'samenwerking en democratisch gehalte' als één van de drie belangrijkste onderzoeksonderwerpen heeft aangemerkt;

gelezen het onderzoeksrapport 'Samen naar beter – Dalfsen en intergemeentelijke samenwerking' en de reactie van het college van B&W van de gemeente Dalfsen;

gelet op artikel 9 van de Verordening rekenkamercommissie Dalfsen;

b e s l u i t:

1. Kennis te nemen van het onderzoeksrapport inclusief de reactie van het college.
2. In te stemmen met de conclusies en de aanbevelingen over te nemen.
3. Het college te verzoeken de aanbevelingen nader uit te werken in de nota verbonden partijen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Dalfsen in zijn openbare vergadering van 28 september 2015.

De raad voornoemd,


de voorzitter,
drs. H.C.P. Noten


de griffier,
drs. J. Leegwater

Samen naar beter Dalfsen en intergemeentelijke samenwerking

Rapport

Rekenkamercommissie Dalfsen

BMC | onderzoek

Augustus 2015
prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers
drs. J. Slooijer MSM
drs. T. Plat
Projectnummer: 098059
Correspondentienummer: DH-2408-4556



INHOUD

HOOFDSTUK 1	INLEIDING	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel en focus van het onderzoek	1
1.3	Vraagstelling	2
1.4	Aanpak	2
1.5	Analyse en rapportage	3
1.6	Begeleiding	3
HOOFDSTUK 2	SAMENWERKINGSVERBANDEN IN SOORTEN EN MATEN	4
2.1	Samenwerking is usance	4
2.2	Samenwerkingsverbanden in soorten en maten	5
2.3	Governance	7
2.4	Governance van verbonden partijen binnen publiekrechtelijke wet- en regelgeving	8
2.5	Governance van verbonden partijen binnen privaatrechtelijke wet- en regelgeving	10
2.6	Governance van verbonden partijen binnen wet- en regelgeving samengevat	10
2.7	Rollen en verantwoordelijkheden	11
HOOFDSTUK 3	SAMENWERKINGEN GEMEENTE DALFSEN	13
3.1	De samenwerkingen van Dalfsen	13
3.2	De bestuurlijke oriëntatie van Dalfsen	13
3.3	Huidige praktijk en opvattingen van de gemeenteraad	16
3.4	Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland en RUD IJsselland	22
3.5	Veiligheidsregio IJsselland	23
3.6	Samenwerking GGD IJsselland	26
3.7	Samenwerking RUD IJsselland	29
HOOFDSTUK 4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	33
4.1	Beantwoording deelvragen	33
4.2	Aanbevelingen	35
BIJLAGE 1	GOVERNANCE CHECKLIST	36
BIJLAGE 2	SAMENWERKINGSVERBANDEN GEMEENTE DALFSEN (*)	44
BIJLAGE 3	ONLINE VRAGENLIJST RAADSLEDEN	47

BIJLAGE 4	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	53
BIJLAGE 5	VOORBEELD DASHBOARD	54
BIJLAGE 6	SCHRIFTELIJKE BRONNEN	55
BIJLAGE 7	BRIEF AAN SAMENWERKINGSVERBANDEN	56

Hoofdstuk 1

Inleiding

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurs- en samenwerkingskracht van gemeenten. Het versterken van de regionale samenwerking staat daarom hoog op de agenda bij gemeenten.

Dat geldt ook voor de gemeente Dalfsen. Het huidig college heeft in het Coalitiedocument 2014 – 2018 bevestigd wat al eerder besloten was: dat Dalfsen een zelfstandige gemeente is en moet blijven. Daarvoor worden de mogelijkheden om samen te werken actief onderzocht. Niet samenwerken is geen optie, omdat de gemeente dan niet bestuurskrachtig genoeg is.¹ Leidend zijn de uitgangspunten die door de gemeenteraad in 2011 zijn vastgesteld in de nota *Sterker Dichtbij*: sterker worden en bestuurlijk dichtbij blijven.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Uit vele rekenkameronderzoeken en uit de literatuur is bekend dat juist een aandachtspunt bij samenwerking is hoe invulling wordt gegeven aan de mogelijkheden van sturing en controle door de gemeenteraad, met andere woorden: aan de democratische legitimatie en controle.

Dat geldt ook voor de gemeente Dalfsen. De Rekenkamercommissie Dalfsen heeft gesignaleerd dat de gemeenteraad het gevoel heeft weinig inbreng te hebben bij een aantal samenwerkingsverbanden.

De Rekenkamercommissie Dalfsen heeft daarom besloten onderzoek te doen naar samenwerking en het democratisch gehalte daarvan.

1.2 Doel en focus van het onderzoek

Hoewel intergemeentelijke samenwerking niet meer is weg te denken, is het voor de individuele gemeente van belang dat voldaan wordt aan de eisen van goed openbaar bestuur (governance). Governance houdt in dat er regels zijn voor goed bestuur en goed toezicht en regels voor een verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de betrokken overheden.

Doel van dit onderzoek is dat de gemeenteraad meer grip krijgt op samenwerkingsverbanden.

De focus ligt op de volgende samenwerkingsverbanden:

- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio IJsselland.
- Gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland.
- Bestuursovereenkomst netwerk RUD IJsselland.

Het onderzoek levert zo mogelijk ook tips op voor de aansturing van de:

¹ Raadscommissievoorstel Rapport Bestuurlijke Constellatie 'Sterker Dichtbij', pagina 2.

- Gemeenschappelijke regeling Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland².

Het onderzoek is gericht op de inrichting van de governance van de genoemde samenwerkingsverbanden.

1.3 Vraagstelling

De centrale vraagstellingen voor het onderzoek luiden:

1. Welke problemen ervaart de raad van Dalfsen in het omgaan met de genoemde samenwerkingsverbanden?
2. Met welke instrumenten (sturings- en controlemogelijkheden) krijgt de raad van Dalfsen meer grip op samenwerkingsverbanden door daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande (controlerende) processen binnen de gemeente?

1.4 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een vragenlijst onder raads- en commissieleden, gevolgd door een bijeenkomst op 18 mei 2015, documentenstudie, interviews en een schriftelijke uitvraag bij de genoemde samenwerkingsverbanden.

Vragenlijst en bijeenkomst

Het onderzoek is van start gegaan met een digitale vragenlijst onder raads- en commissieleden met een 19-tal vragen, verdeeld over de volgende onderwerpen:

- informatieverstrekking aan de gemeenteraad;
- financiële verantwoording aan de gemeenteraad;
- inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad;
- democratische controle.

De uitkomsten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst op 18 mei 2015, voorafgegaan door een presentatie door prof.dr. M.J.G.J.A. Boogers, hoogleraar aan de Universiteit Twente op het gebied van innovatie en regionaal bestuur.

Daarna is in drie groepen gediscussieerd aan de hand van een drietal stellingen.

Documentenstudie

Door de gemeentelijke organisatie zijn relevante documenten, zoals de teksten van de gemeenschappelijke regelingen, verordeningen en bijbehorende toelichtingen van de drie genoemde samenwerkingsverbanden ter beschikking gesteld. Door deze te bestuderen is een beeld verkregen hoe de gemeente Dalfsen de governance inricht.

Interviews

Na de documentenstudie zijn interviews gehouden met de verantwoordelijk portefeuillehouders in het college van burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris, concerncontroller en betrokken ambtenaren. Voorafgaand aan de interviews is ter voorbereiding een interviewprotocol toegezonden. Na het gesprek

² Dit is een bedrijfsvoerings-GR. Voor gemeenschappelijke regelingen op het gebied van bedrijfsvoering en uitvoeringstaken is in de praktijk behoefte ontstaan aan een nieuwe samenwerkingsvorm die net als een [openbaar lichaam](#) wel rechtspersoonlijkheid heeft, maar niet belast is met de "zware" bestuursstructuur (met een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter). De bestuursstructuur is vergelijkbaar met die van een [gemeenschappelijk orgaan](#) (enkelvoudig bestuur).

is een gespreksverslag opgesteld en voor eventueel commentaar aan de geïnterviewden gestuurd.

Schriftelijke uitvraag

Aan de drie genoemde samenwerkingsverbanden zijn per brief vragen voorgelegd over de inrichting van de governance. Hierop is binnen de gestelde termijn een reactie ontvangen. De verzonden brief is bijgevoegd als bijlage 7.

1.5 Analyse en rapportage

Voor de uitvoering van het onderzoek is een model gehanteerd, dat als een checklist kan worden gebruikt bij het aangaan van een nieuw samenwerkingsverband. Dit is gebaseerd op het Handboek Verbonden Partijen, dat is opgesteld door Deloitte in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kenniscentrum 'Publiek Private Samenwerking' (PPS) van het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Het is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd.

Hoofdstuk 2 bevat een beknopte toelichting op het fenomeen samenwerkingsverband dan wel verbonden partij en wat verstaan moet worden onder governance.

In hoofdstuk 3 worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek. Als bijlagen zijn documenten toegevoegd waarnaar in de tekst wordt verwezen.

1.6 Begeleiding

Gedurende het onderzoek heeft overleg en afstemming plaatsgevonden met de Rekenkamercommissie Dalfsen, op 29 april, 18 juni en 13 juli 2015.

Hoofdstuk 2

Samenwerkingsverbanden in soorten en maten

Nieuwe bestuurlijke en maatschappelijke opgaven stellen hoge eisen aan de bestuurskracht van gemeenten. Een van de mogelijkheden om die te versterken is met andere gemeenten samen te werken.

Dit hoofdstuk bevat een beknopte toelichting op dit fenomeen en op de geldende wettelijke voorschriften. Ook wordt toegelicht wat onder governance moet worden verstaan.

2.1 Samenwerking is usance

Steeds meer werken gemeenten op diverse manieren en op diverse beleidsterreinen samen en de zoektocht naar de beste samenwerkingsvorm houdt menig gemeentebestuur bezig.³

Het grote voordeel van samenwerking is dat dit de voordelen biedt van schaalvergroting (onder andere grotere efficiëntie, effectiviteit en kwaliteitsverbetering)⁴ en (regionale) afstemming zonder dat de gemeente zijn politiek-bestuurlijke autonomie verliest en de maatschappelijke betrokkenheid intact blijft.

Het aantal samenwerkingsverbanden is de afgelopen jaren gegroeid⁵ en daarmee het belang dat gemeenten hechten aan samenwerking, terwijl de signalen over de bedreiging van de lokale democratie sterker worden⁶. Dat is de reden geweest dat op initiatief van de Tweede Kamer, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) op 27 juni 2014 aan de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft gevraagd te adviseren hoe de democratische legitimiteit van regionale samenwerkingsverbanden kan worden geborgd.

Ondertussen buigt menig gemeenteraad zich steeds vaker en nadrukkelijker over de vraag wat de mogelijkheden zijn om kaders te stellen en te controleren bij samenwerking en met name bij verbonden partijen. De kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten aanzien van samenwerking, in het bijzonder verbonden partijen, wordt steeds belangrijker nu onder invloed van de decentralisaties in het sociaal domein, gemeenten zich genoodzaakt dan wel gedwongen voelen meer samen te werken, met elkaar, maar ook met private partijen.

Veel taken kunnen heel goed en soms ook beter dan de gemeente dat kan, worden uitgevoerd door derden. De verhouding met derden kan de vorm krijgen van een

³ De VNG ondersteunt de gemeenten daarbij met handreikingen, zoals: Grip op samenwerken, VNG, november 2012 en Intergemeentelijke samenwerking toegepast, oktober 2013. Zie ook: Grip op regionale samenwerking, handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers, 2015.

⁴ In de literatuur worden de volgende drijfveren onderscheiden om te komen tot samenwerking: schaalvoordelen, oplossen van kwetsbaarheden, effectiever werken, profiteren van elkaar, kwaliteit en continuïteit.

⁵ Uit cijfers van het CBS blijkt dat gemeenten in 2005 6% van hun begroting uitgaven aan samenwerkingsverbanden. In 2010 was dit gestegen tot bijna 14% en in 2012 tot 17,4%. Dit is nog zonder de samenwerking in het sociaal domein.

⁶ Uit een enquête van raadsd.nl blijkt dat zeven van de tien raadsleden vinden dat het toenemend aantal gemeenschappelijke regelingen een bedreiging vormen voor de lokale democratie.

subsidierelatie, een inkooprelatie of deelname in bestuurlijke en financiële zin. De organisatie die door de gemeente wordt gesubsidieerd, kan aangeduid worden als 'gesubsidieerde instelling' en een organisatie waarbij de gemeente inkoopt, wordt 'leverancier' genoemd. Als laatste heet een organisatie waarin de gemeente bestuurlijk en financieel deelneemt: een 'verbonden partij'.

Het gaat bij verbonden partijen om organisaties die niet (integraal) behoren tot de gemeentelijke organisatie, maar die de gemeente inzet om één of meer van haar publieke belangen te behartigen. Dit zijn partijen waarin de gemeente een bestuurlijk belang heeft (door middel van afgevaardigden in het bestuur) en waar het een financiële relatie mee heeft.⁷

2.2 Samenwerkingsverbanden in soorten en maten

De Rob constateert in het eerste deel van haar advies van 19 januari 2015 dat samenwerkingsverbanden onder diverse namen voorkomen, zoals: verbonden partijen, gemeenschappelijke regelingen, bestuursovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsconstructies (PPS) met CV's (commanditaire vennootschappen), BV's, NV's, stichtingen, publieke corporaties.

In de bestuurlijke praktijk blijkt dat elk samenwerkingsverband daarbij zijn eigen kenmerken heeft ten aanzien van:

- aantal samenwerkende gemeenten/partijen;
- aanleiding en doel van de samenwerking;
- omvang van de samenwerking (taken en financiën);
- inhoud van de samenwerking (gericht op overleg, afstemming en coördinatie (= licht) of gericht op uitvoering, al dan niet met overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (= zwaar));
- risico's (bestuurlijk, politiek, financieel) en risicobeheersing;
- juridische vormgeving;
- inrichting van het samenwerkingsverband (governance, zoals planning & control);
- bestuurlijke aansturing;
- wijze van informatievoorziening aan de deelnemende gemeenten/partijen;
- beïnvloedingsmogelijkheden door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten;
- verantwoording door en toezicht op het samenwerkingsverband;
- wijze van beëindiging van de samenwerking.

Deze variatie is enerzijds logisch: per taak, bevoegdheid of vraagstuk wordt de samenwerking gekozen die het beste past. Anderzijds leidt dit ook tot een gevarieerde wijze van aansturing, wat kan leiden tot gebrek aan overzicht voor de gemeenteraad.

Bij het maken van een vormkeuze (bijvoorbeeld het sluiten van een publiekrechtelijke overeenkomst in de vorm van een gemeenschappelijke regeling) is het belangrijk dat de aandacht eerst uitgaat naar de visie en de doelstellingen van de samenwerking,

⁷ Het begrip 'verbonden partij' is vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is in artikel 1, lid b als volgt gedefinieerd: 'Een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.'

naar de keuze en de identiteit van de samenwerkingspartners, de uitgangspunten ten aanzien van de aansturing en democratische legitimatie, voordat een samenwerkingsvorm wordt gekozen. De vorm van samenwerking volgt met andere woorden de inhoud en is maatwerk.

In dit onderzoek ligt de focus op drie verbonden partijen. Zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke vorm komen in de praktijk vaak voor, waarbij de publiekrechtelijke vorm van de gemeenschappelijke regeling de voorkeur heeft van de wetgever⁸, omwille van democratische waarborgen, zoals openbaarheid en politieke verantwoordelijkheid.

Kenmerkend voor elk samenwerkingsverband dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling (GR) is dat de organisatie wel onderdeel is van het gemeentebestuur, maar op afstand staat: het wordt verlengd lokaal bestuur genoemd. Voor elk type samenwerking is het essentieel dat de instrumenten voor democratische (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en uitoefenen van toezicht goed zijn geregeld. Met andere woorden: *Aan welke knoppen kan de gemeenteraad draaien om grip uit te oefenen op deze samenwerkingsverbanden en welke informatievoorziening is daarvoor nodig?*

De relatie tussen de gemeente en een verbonden partij kan zeer complex zijn. Zeker als er sprake is van een samenwerkingsrelatie op basis van een bijzondere privaatrechtelijke constructie waar veel geld mee gemoeid is. Extra complex wordt het als met andere gemeenten wordt samengewerkt binnen een samenwerkingsverband voor het ontwikkelen en vaststellen van beleid en het uitvoeren daarvan. Daar komt bij dat de overdracht van bevoegdheden aan het samenwerkingsverband het delen van zeggenschap en sturing met de andere deelnemers aan de samenwerking impliceert.

Het inzetten van een verbonden partij biedt extra kansen en risico's in vergelijking met realisatie door de eigen organisatie. Kansen liggen er op het gebied van kostenbesparing, verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de effectiviteit. Het aangaan van een samenwerking brengt ook een aantal risico's met zich mee: financiële risico's, bestuurlijke risico's en politieke risico's. Het aangaan van een samenwerking leidt nu eenmaal tot veranderingen in taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeentelijke bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Ook de wijze van samenwerken moet worden afgestemd tussen de deelnemende gemeenten. Als zij een gezamenlijke taak willen uitvoeren, is niet de hiërarchische verhouding bepalend, maar de gezamenlijke missie en het gezamenlijk belang van de samenwerkende gemeenten. Dit weerspiegelt zich in de onderlinge verhoudingen tussen de besturen en de ambtelijke organisaties. Voor concurrentie en animositeit is dan geen plaats, daarentegen juist wel voor het centraal stellen van het behalen van het gezamenlijk gestelde doel met respect voor eventuele verschillen tussen de aan de samenwerking deelnemende gemeenten.

⁸ De Wet gemeenschappelijke regelingen vormt de wettelijke grondslag voor publiekrechtelijke samenwerkingsvormen en stelt specifieke eisen aan gemeenschappelijke regelingen.

Samenwerken moet tot voordeel strekken van de deelnemende gemeenten. Als op meerdere terreinen wordt samengewerkt, kunnen de voordelen wel per gemeente verschillen. Het is aan de deelnemende gemeenten om af te spreken hoe hiermee wordt omgegaan. Een aandachtspunt bij intergemeentelijke samenwerking is hoe invulling wordt gegeven aan de democratische legitimatie en controle, met andere woorden: aan de governance.

In dit onderzoek ligt de focus op de wijze waarop voor de drie geselecteerde samenwerkingsverbanden de governance is ingericht.

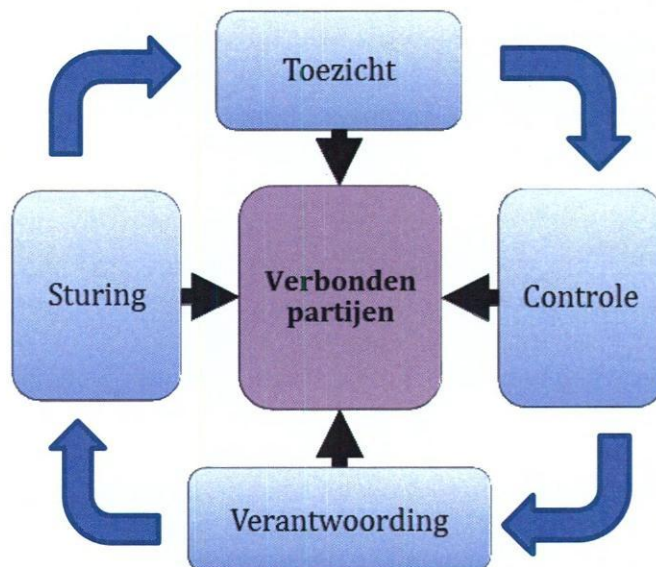
2.3 Governance

Het inrichten van de democratische (bij)sturing en (tussentijdse) controle, het afnemen van verantwoording en uitoefenen van toezicht wordt samengevat onder het begrip governance, oftewel: goed besturen. Dit is weergegeven in figuur 1.

Onder het begrip *governance* wordt het volgende verstaan:

*Het sturen en controleren van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van belanghebbenden.*⁹

Figuur 1 Governance-model



Governance bestaat uit de volgende onderdelen:

- Sturing
- Controle
- Verantwoording
- Toezicht

⁹ Ministerie van Financiën, 1996.

Sturing

Sturing is het proces waarbij door de gemeenteraad richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat om het '*uitzetten van de koers*'.

Controle

Controle is het proces waarbij een stelsel van maatregelen en procedures wordt ingevoerd en gehandhaafd, zodat de gemeenteraad kan vaststellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen. Zo nodig wordt er bijgestuurd. Het gaat om het '*op koers houden*' van de organisatie.

Verantwoording

Verantwoording betekent het rekenschap afleggen aan de gemeenteraad door de organisatie middels bijvoorbeeld voortgangsrapportages en het jaarverslag. Het gaat erom dat de organisatie '*in control*' is.

Toezicht

Toezicht is de beoordeling door een externe toezichthouder, zoals de accountant, of de processen van de organisatie voldoen aan de daaraan gestelde eisen.

De wijze waarop de governance vorm en inhoud kan krijgen dient te passen binnen het stelsel van verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling volgens de Gemeentewet en dient te voldoen aan de voorschriften van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

2.4 Governance van verbonden partijen binnen publiekrechtelijke wet- en regelgeving

Aangezien samenwerking op grond van een GR verlengd lokaal bestuur is, geldt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals die tussen de bestuursorganen binnen de gemeente geldt, ook onverkort bij samenwerking. Dat betekent dat bij samenwerking waarbij ook de bevoegdheid om beleid te maken wordt overgedragen, de gemeenteraad daartoe zal moeten besluiten. Er is dan sprake van een *raadsregeling*. Betreft het een samenwerking voor uitvoeringstaken, dan kan het college van burgemeester en wethouders daartoe besluiten en is er sprake van een *collegeregeling*. In de Wgr¹⁰ is echter bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in dat geval wel vooraf toestemming moet vragen aan de gemeenteraad, zodat de besluitvorming democratisch is geborgd. In de praktijk komen vaak *gemengde regelingen* voor, waarbij aan het samenwerkingsverband zowel beleidstaken als uitvoerende taken zijn overgedragen. In dat geval zullen alle betrokken bestuursorganen (de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en soms ook de burgemeester) moeten besluiten tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling.

De focus in dit onderzoek ligt op de drie geselecteerde samenwerkingsverbanden, waarbij in twee daarvan een openbaar lichaam is ingesteld dat rechtspersoonlijkheid bezit en dat zelfstandig besluiten kan nemen in het rechtsverkeer. De Wgr¹¹ heeft

¹⁰ Artikel 1, lid 2.

¹¹ Artikel 12, lid 1.

voor dit type gemeenschappelijke regeling bepaald dat er dan sprake is van drie bestuursorganen, te weten:

- het algemeen bestuur
- het dagelijks bestuur
- de voorzitter

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van het samenwerkingsverband en is eindverantwoordelijk voor alles wat in het samenwerkingsverband gebeurt. In het algemeen bestuur zitten vertegenwoordigers van de gemeenteraad als het om een raadsregeling of een gemengde regeling gaat en vertegenwoordigers van het college van burgemeester en wethouders als het een collegeregeling betreft. De leden van het algemeen bestuur vertegenwoordigen de belangen van de eigen gemeente in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Zij vervullen de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol of met andere woorden: de opdrachtgeversrol.

Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden, het voorbereiden en het uitvoeren van besluiten van het algemeen bestuur. De leden van het dagelijks bestuur behartigen de belangen van het samenwerkingsverband. Zij vervullen de eigenaars- en opdrachtnemersrol.

De voorzitter is belast met het vertegenwoordigen van het openbaar lichaam als rechtspersoon en het voorzitten van het algemeen bestuur en van het dagelijks bestuur. De voorzitter wordt door en uit het algemeen bestuur aangewezen. Hij of zij vervult de rol die vergelijkbaar is met die van de burgemeester in de gemeente.

Alle bestuursleden van het samenwerkingsverband zijn verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad van de eigen gemeente.

Het samenwerkingsverband dat is ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling is op grond van de Wgr verplicht de gemeenteraad te voorzien van informatie. Zo moet de gemeenteraad vóór 15 april van elk jaar een kadernota krijgen met daarin de belangrijkste financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor het navolgende kalenderjaar. Ongeveer tegelijkertijd met de kadernota moet de gemeenteraad ook de beschikking krijgen over een voorlopig jaarverslag van het samenwerkingsverband over het afgelopen jaar. Enkele weken later wordt de kadernota opgevolgd door de ontwerp-begroting van het samenwerkingsverband.

Via de eigen gemeentebegroting en het gemeentelijk jaarverslag krijgt de gemeenteraad van het eigen college van burgemeester en wethouders informatie in de paragraaf verbonden partijen.

Dit is de wijze waarop de structurele informatievoorziening wettelijk is geregeld. Daarnaast bestaat er voor het samenwerkingsverband en het eigen college van burgemeester en wethouders de plicht de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd op andere momenten alle inlichtingen te verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft.¹²

¹² Artikel 169 Gemeentewet.

2.5 Governance van verbonden partijen binnen privaatrechtelijke wet- en regelgeving

Het derde samenwerkingsverband waarop dit onderzoek zicht richt is het netwerk RUD IJsselland, dat is ingesteld krachtens een bestuursovereenkomst. Dat betekent dat deze samenwerking onder het privaatrecht valt.

Het gevolg is dat bij de oprichting niet het bestuursorgaan, maar de gemeente als privaatrechtelijke rechtspersoon partij is. De gemeente verricht de oprichtingshandeling. Aangezien het hier een netwerksamenwerking betreft, is er geen sprake van een gemeenschappelijk openbaar lichaam. Uitgangspunt is dat de deelnemende gemeenten en de provincie Overijssel zelf de verantwoordelijkheid en zeggenschap hebben en houden over de uitvoering van de taken en bevoegdheden in de eigen gemeente. Er is dan ook geen sprake van overdracht van personeel en daarmee gemoeide financiën. Er wordt alleen een kleine sturingseenheid (ICS) ingericht, waarvan de kosten gezamenlijk worden gedragen.

Volgens de Gemeentewet is de bevoegdheid van de raad ten aanzien van het sluiten van overeenkomsten door de gemeente beperkt tot het kenbaar maken van wensen en bedenkingen indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft. Zou een zelfstandige organisatie worden opgericht, zoals een vennootschap, stichting of vereniging, dan mag de raad altijd wensen en bedenkingen kenbaar maken alvorens het college kan beslissen.

Aangezien volgens het privaatrecht een bestuursovereenkomst vormvrij is, staat het de deelnemende partijen vrij de governance op een eigen manier te regelen. Er zijn immers geen algemeen geldende voorschriften. Dit betekent dat in de praktijk diverse inrichtingen van de governance voorkomen.

2.6 Governance van verbonden partijen binnen wet- en regelgeving samengevat

Samenvattend brengt het volgende schema (figuur 2) de verschillen in beeld.

Figuur 2 Overzicht van vormen van samenwerking en rol van college en raad

Vorm	Rol college	Rol raad
Privaatrechtelijke overeenkomst	Het college beslist (burgemeester verricht de rechtshandeling vervolgens).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, indien de overeenkomst ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft.
Privaatrechtelijke rechtspersonen	Het college beslist (burgemeester verricht vervolgens de rechtshandeling).	De raad kan wensen en bedenkingen kenbaar maken, alvorens het college beslist.
Raadsregeling	Het college kan concepten voorbereiden.	De raad beslist.
Collegeregeling	Het college beslist definitief, na toestemming raad.	De raad moet toestemming verlenen, voordat het college definitief kan beslissen. De raad kan de samenwerking dus formeel tegenhouden.
Gemengde regeling waaraan raden deelnemen	De raad en het college beslissen 'gezamenlijk', zij moeten een gelijkluidend besluit nemen.	

2.7 Rollen en verantwoordelijkheden

Voor de toepassing van de wettelijke mogelijkheden voor de gemeenteraad om invloed uit te oefenen op het samenwerkingsverband kan onderscheid gemaakt worden naar de volgende fasen:

- Totstandkomingsfase
- Implementatiefase
- Doorontwikkelingsfase

Totstandkomingsfase

In het algemeen zal het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad voorstellen om een samenwerkingsverband aan te gaan. Het is dan van belang van het college van burgemeester en wethouders een visie te eisen ten aanzien van intergemeentelijke samenwerking in het algemeen, de taken die daarvoor in aanmerking dienen te komen, de motieven tot samenwerking en de voorwaarden waaronder de samenwerking kan worden aangegaan. Veel gemeenten doen uitspraken over deze onderwerpen door een nota verbonden partijen vast te stellen.

Om als gemeenteraad een goede afweging te kunnen maken over een voorstel om voor bepaalde taken een concrete samenwerking aan te gaan, dient het voorstel de volgende onderdelen te bevatten:

- De over te dragen bevoegdheden.
- De bestuurssamenstelling.
- De voorwaarden van toe- en uittreding.
- De structurele en incidentele informatievoorziening vanuit het samenwerkingsverband.
- Eventuele alternatieven die zijn onderzocht.
- Een plan om de samenwerking te implementeren, zoals het proces en het benodigde budget.
- De tussentijdse betrokkenheid van de gemeenteraad bij de totstandkoming van de samenwerking, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep.

Implementatiefase

In deze fase worden de gemaakte afspraken en genomen besluiten uitgevoerd. In de praktijk blijkt vaak dat er op onderdelen nadere detailbeslissingen genomen moeten worden. Het is de periode van het laten groeien van de samenwerking en het oplossen van hobbels die zich zullen voordoen.

Om te waarborgen dat de gemeenteraad in deze fase voldoende betrokken wordt en invloed kan uitoefenen, is het van belang dat afspraken worden gemaakt over:

- de betrokkenheid bij het implementatieproces, bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep. Hiervoor kunnen de kwartiermakers of experts worden uitgenodigd;
- de verdere invulling en detaillering van de informatievoorziening aan de gemeenteraad;
- de wijze van vertegenwoordiging in het algemeen en dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband;
- de wijze waarop de bestuursleden verantwoording afleggen aan de gemeenteraad van het door hen gevoerde bestuur;

- hoe met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten contact zal worden onderhouden.

Doorontwikkelingsfase

In deze fase gaat het erom dat het samenwerkingsverband zijn doelen bereikt.

Er moet invulling gegeven worden aan de wettelijke informatieverplichting en de overige gemaakte afspraken. Voor de gemeenteraad is het van belang:

- periodieke informatie te ontvangen over de inhoudelijke en financiële prestaties en deze te bespreken met de vertegenwoordigers in het bestuur in het verband van bijvoorbeeld een raadswerkgroep. Desgewenst kunnen experts hierbij worden uitgenodigd;
- besluiten te nemen op de van het samenwerkingsverband ontvangen wettelijk voorgeschreven documenten, door een zienswijze in te dienen;
- af te stemmen, bijvoorbeeld in de raadswerkgroep, welke inbreng de vertegenwoordiger in het algemeen bestuur namens de gemeente Dalfsen zal hebben, al dan niet in samenspraak met de gemeenteraad van de andere deelnemende gemeenten;
- na te gaan of het mogelijk is dat enkele raadsleden zich specialiseren in de governance van verbonden partijen, dat wil zeggen: het (bij)sturen, controleren, verantwoording nemen en organiseren van het toezicht.

Hoofdstuk 3

Samenwerkingen gemeente Dalfsen

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van het onderzoek beschreven. Eerst volgt de bestuurlijke oriëntatie van de gemeente (zie kaart 1) en aan de hand van drie geselecteerde casussen gaan we dieper in op de inrichting van de governance. De drie casussen zijn (regionale) samenwerkingen waarin de gemeente Dalfsen participeert: de Veiligheidsregio IJsselland, de GGD IJsselland en de RUD IJsselland. We zullen deze casussen volgens het governance model analyseren. Hierbij kijken we bij elke samenwerking naar de sturing, controleverantwoording en toezicht vanuit de gemeenteraad.

3.1 De samenwerkingen van Dalfsen

De gemeente Dalfsen kent vele samenwerkingsverbanden waaraan zij deelneemt. Wat dat betreft, vormt zij geen uitzondering ten opzichte van andere gemeenten. Gemiddeld neemt een gemeente deel aan acht gemeenschappelijke regelingen en negen privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.¹³ In de matrix 'samenwerkingsverbanden gemeente Dalfsen' zijn de samenwerkingen opgesomd en is aangegeven wat het jaar van instelling is, wat de taak is, welke gemeenten deelnemen, wat de juridische vorm is en hoe de gemeente Dalfsen bestuurlijk is vertegenwoordigd. Het overzicht is bijgevoegd als bijlage 2.

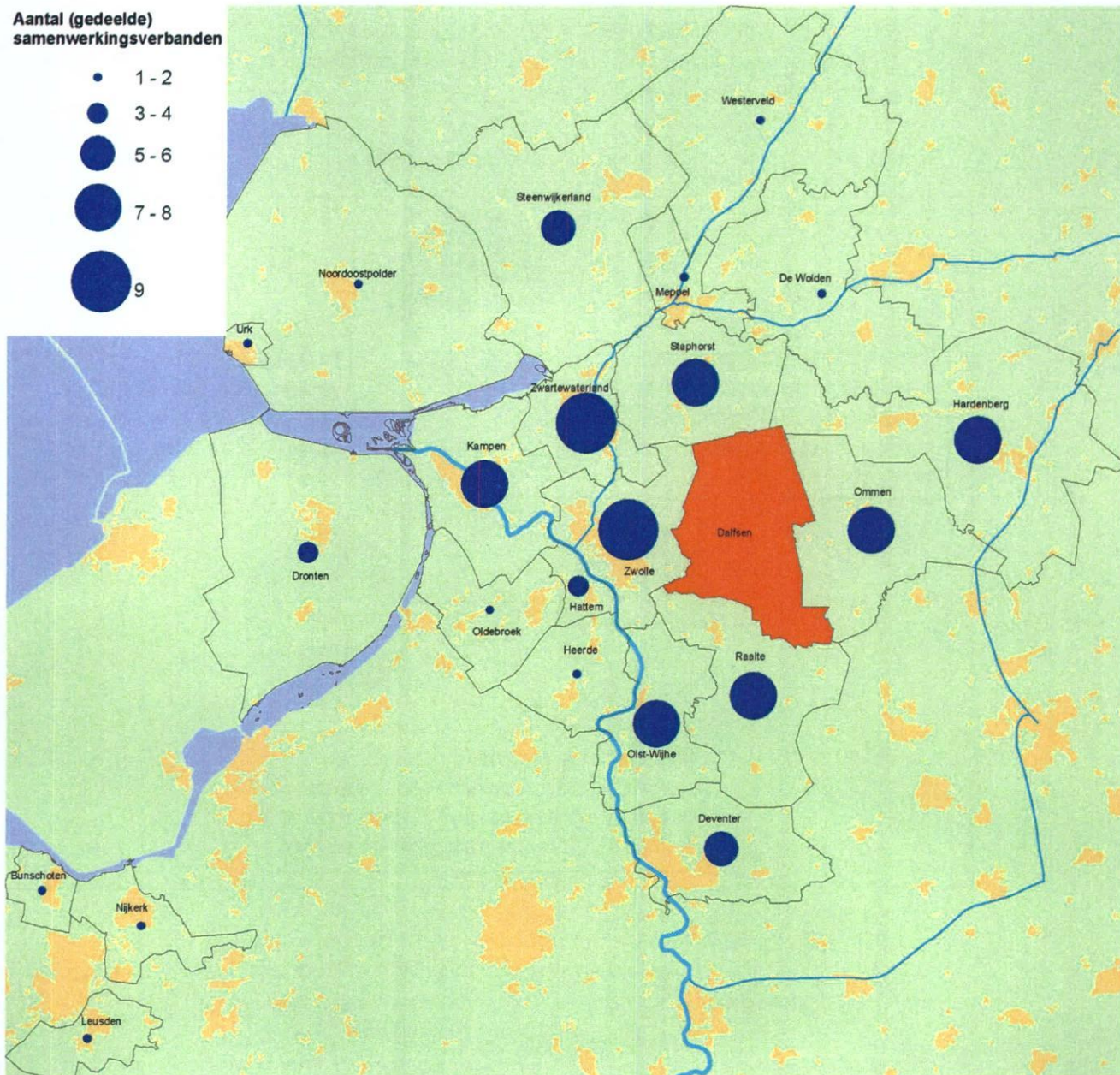
3.2 De bestuurlijke oriëntatie van Dalfsen

Uit de deelname van de gemeente Dalfsen aan samenwerkingsverbanden is ook af te leiden hoe de bestuurlijke oriëntatie is. Zichtbaar wordt tot welke regio de gemeente Dalfsen zich vindt behoren, want met de gemeenten in die regio zullen de meeste samenwerkingsverbanden bestaan.

Op basis van de matrix 'samenwerkingsverbanden gemeente Dalfsen' (bijlage 2) is de volgende kaart gemaakt (kaart 1), waaruit blijkt dat de gemeente Dalfsen bestuurlijk georiënteerd is op de regio rondom Zwolle, zoals tijdens de interviews ook is aangegeven.

¹³ Eerste deel van het advies van de Rob aan de minister van BZK d.d. 19 januari 2015, pagina 25.

Kaart 1 Bestuurlijke oriëntatie van Dalfsen



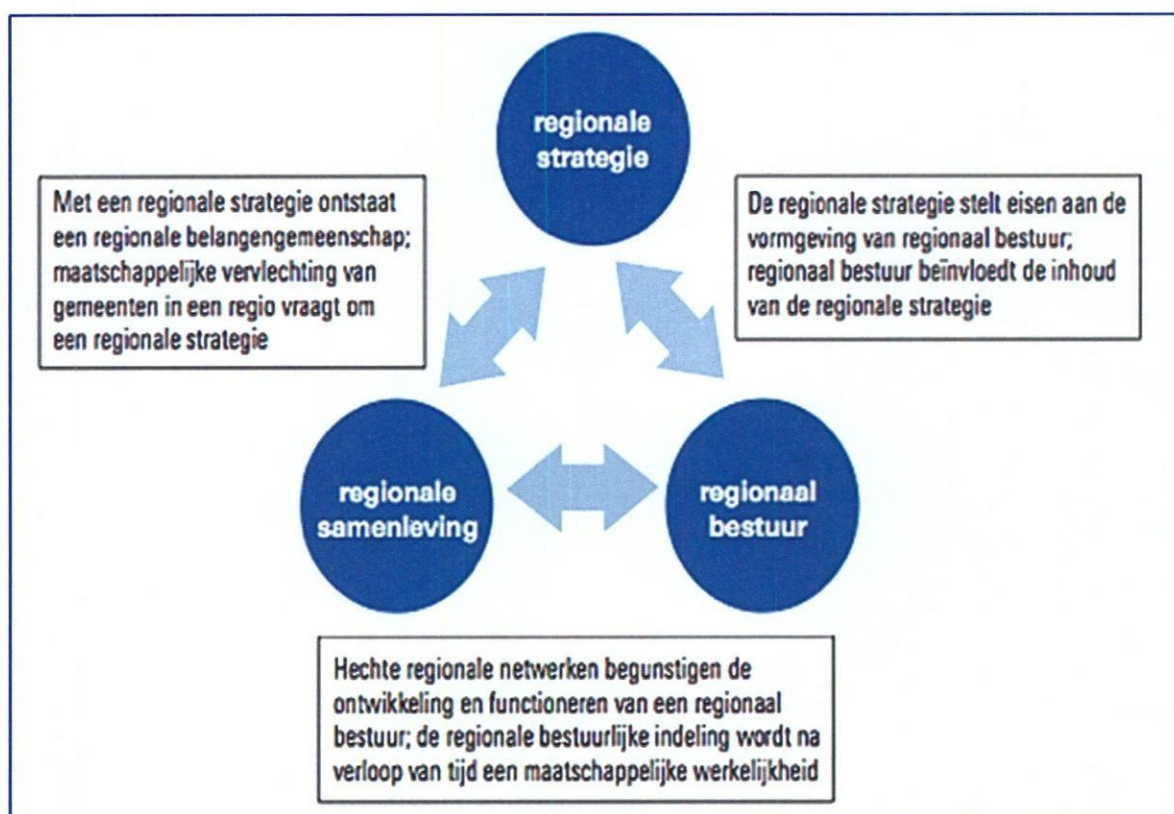
Dit gegeven is belangrijk, omdat, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek, wanneer een aantal kenmerken in een regio samenvallen, intergemeentelijke samenwerking meer resultaten zal opleveren.

Prof.dr. M.J.G.J.A. (Marcel) Boogers, als hoogleraar verbonden aan de Universiteit Twente op het gebied van innovatie en regionaal bestuur, komt op grond van zijn wetenschappelijk onderzoek¹⁴ tot de conclusie dat intergemeentelijke samenwerking meer resultaten oplevert, wanneer:

¹⁴ De onderzoeksresultaten zijn door hem gepresenteerd op 17 oktober 2013 ter gelegenheid van zijn aanvaarding van het hoogleraarschap Innovatie en regionaal bestuur aan de Universiteit Twente.

- er een strategische visie is op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie;
- er een set van bestuurlijke samenwerkingsafspraken is;
- het gebied een levende werkelijkheid is waarin mensen samenleven en hun wensen en problemen definiëren.

Figuur 3 Samenhang tussen strategie, bestuur en samenleving



Op basis van wetenschappelijke onderzoek komt Boogers tot de volgende lessen voor versterking van regionale samenwerking (Marcel Boogers, *Het raadsel van de regio; waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert* (2013):

- *Sens of urgency:*

Er moet een breed gedragen besef zijn van regionale problemen of ontwikkelingskansen, die alle betrokkenen ervan doordringt dat niets doen geen optie is. Ook regionale bedrijven en instellingen moeten een bijdrage leveren aan het formuleren van regionale opgaven.

- *Regionaal leiderschap:*

Het is raadzaam dat, naast de burgemeester van de grootste stad in de regio, ook iemand uit het bedrijfsleven een trekkende en leidende rol speelt bij het ontwikkelen en realiseren van regionale agenda's.

- *Informele netwerken:*

Netwerken, informele contacten en ontmoetingsplaatsen waar informele netwerken

- kunnen worden verbreed en verdiept zijn belangrijk.
- *Maatschappelijke verbondenheid:* Een sterke maatschappelijke verbondenheid bij de ontwikkeling van de regio is een belangrijke voorwaarde voor succes, bestuurlijke impasses te doorbreken en resultaten te boeken.
 - *Samenwerkingspartners:* Hoe meer partners in de regio samenwerken en hoe meer ze van elkaar verschillen in macht en middelen, hoe lastiger het zal zijn om resultaten te boeken.

3.3 Huidige praktijk en opvattingen van de gemeenteraad

Om de huidige praktijk en opvattingen in beeld te brengen, is een digitale vragenlijst verspreid onder de raadsleden. Gedurende de periode 30 april tot en met 15 mei 2015 bestond de mogelijkheid de vragen te beantwoorden. De resultaten zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst in de raadszaal op 18 mei 2015. Daarna vond aan de hand van een drietal stellingen in drie groepen een discussie plaats. Om de huidige praktijk te toetsen, heeft de griffier een overzicht gemaakt welk besluitvormingsproces in de periode maart 2014 tot en met mei 2015 is doorlopen ten aanzien van de diverse documenten die van de drie samenwerkingsverbanden zijn ontvangen en welke rol de raad daarbij heeft gespeeld.

Digitale vragenlijst

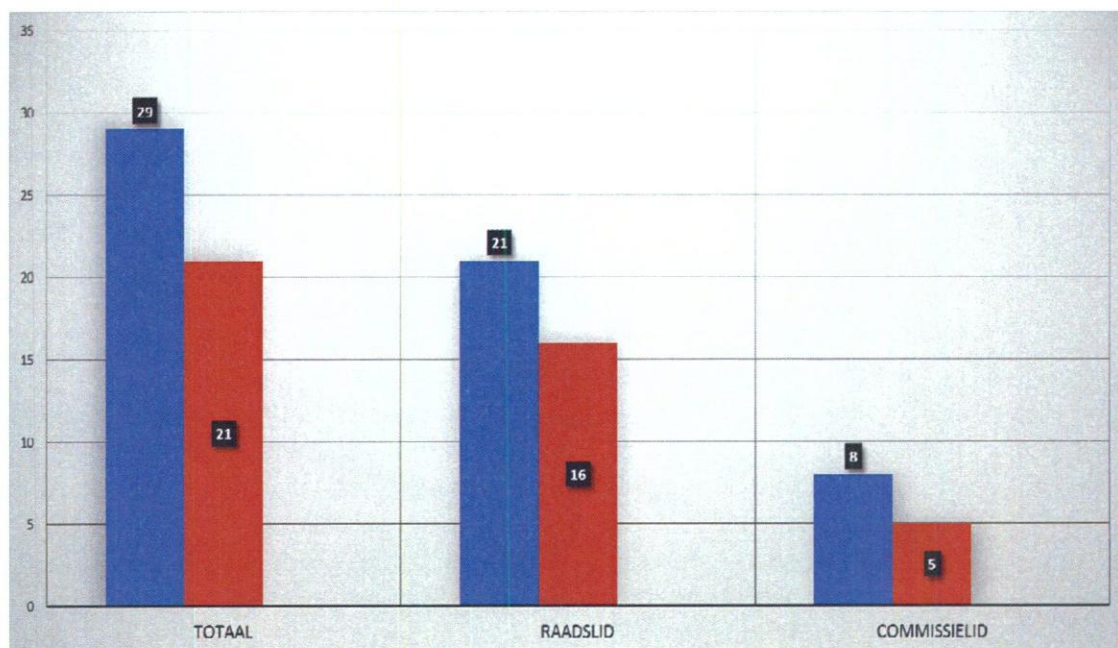
De vragenlijst bestond uit 19 vragen, onderverdeeld naar de volgende onderdelen:

- informatieverstrekking aan de gemeenteraad;
- financiële verantwoording aan de gemeenteraad;
- inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad;
- democratische controle.

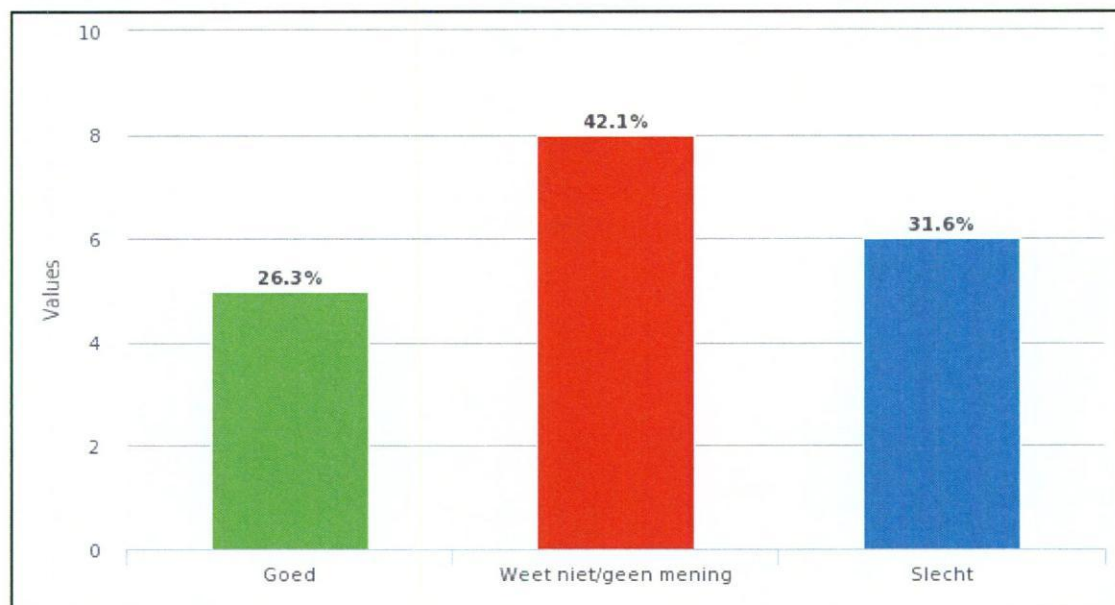
De vragenlijst is als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd.

Respons

Voor deelname aan de enquête zijn 21 raadsleden en acht commissieleden uitgenodigd. Aan deze uitnodiging hebben 21 personen gehoor gegeven, onderverdeeld naar respectievelijk zestien raadsleden en vijf commissieleden (grafiek 1).

Grafiek 1 Aantal uitgenodigde personen en respons*Informatieverstrekking aan de gemeenteraad*

Gevraagd naar de betrokkenheid die de gemeenteraad ervaart bij de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt, antwoordt een kwart van de respondenten 'goed', een derde 'slecht' en de meerderheid weet het niet (grafiek 2).

Grafiek 2 Hoe ervaart u de betrokkenheid van de gemeenteraad bij samenwerkingsverbanden?

Uit de gegeven toelichtingen bij deze antwoorden blijkt dat de belangstelling en interesse er wel is, maar dat dit nog niet betekent dat betrokkenheid wordt ervaren. De ervaring overheerst dat de gewenste invloed niet kan worden uitgeoefend. Dit

wordt enerzijds toegeschreven aan het gebrek aan inzichtelijke informatie en anderzijds dat de samenwerkingsverbanden 'op afstand' staan.

Het is dan ook begrijpelijk dat twee derde van de respondenten ervaart dat de gemeenteraad weinig invloed heeft op de samenwerkingsverbanden.

Als raad gaan we over het aangaan van dergelijke verbanden. Daarna is het volledig uit handen van de raad en voor mijn gevoel ook uit handen van het college. Wij zijn dan slechts deelnemer.

Reactie van één van de respondenten.

Om invloed te kunnen uitoefenen is goede informatie nodig. Eén van de respondenten mist bij de rapportages een concrete set van kpi's (kritieke prestatie indicatoren) met doelstellingen en een verantwoordingsrapportage.

Een mogelijkheid om te komen aan informatie is om dit te vragen aan het college van burgemeester en wethouders. Dat gebeurt echter niet zo vaak, blijkt uit de antwoorden. Als dit gebeurt, is men overigens wel tevreden over de ontvangen informatie.

De respondenten hebben ook aangegeven over welke thema's zij in het bijzonder informatie wensen. Genoemd zijn onder andere:

- een jaar- of kwartaalagenda met de highlights van alle samenwerkingsverbanden en beslismomenten voor de gemeenteraad;
- financiële informatie in relatie tot de kwaliteit van dienstverlening door de verbonden partij, het overige gevoerde beleid en hoe eventuele risico's zijn afgedekt.

Financiële verantwoording aan de gemeenteraad

Het zicht van de gemeenteraadsleden op de financiële risico's die de gemeente loopt bij deelname aan diverse samenwerkingsverbanden en de mate waarin deze risico's zijn afgedekt, is onbekend dan wel slecht (grafiek 3). Dit wordt deels veroorzaakt door de ontoegankelijkheid van de door de samenwerkingsverbanden verstrekte financiële informatie.

Respondenten hebben aangegeven hoe de controle op de financiën te verbeteren is. Het gaat hierbij niet zozeer om meer informatie, maar om een goede presentatie van de meest wezenlijke financiële zaken, bij voorkeur aan de hand van een set van financiële indicatoren per kwartaal. Zo'n presentatie kan ook plaatsvinden op bijvoorbeeld een informatieavond.

Jaarlijks bestuurders van een aantal belangrijke samenwerkingsverbanden uitnodigen voor een gesprek met de raad.

Reactie van één van de respondenten.

Grafiek 3 Zicht op de financiële risico's van deelname aan samenwerkingsverbanden

Als het gaat om het uitoefenen van invloed op de totstandkoming van de begroting gebeurt dit niet. Hiermee ontbeert de gemeenteraad een belangrijk instrument om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Het gevolg hiervan is dat pas in de fase dat de conceptbegroting aan de gemeenteraad ter beoordeling wordt voorgelegd, de mogelijkheid bestaat een zienswijze in te dienen. De gemeenteraadsleden realiseren zich dat het effect daarvan niet zo groot is. Het indienen van een zienswijze gebeurt dan ook niet vaak.

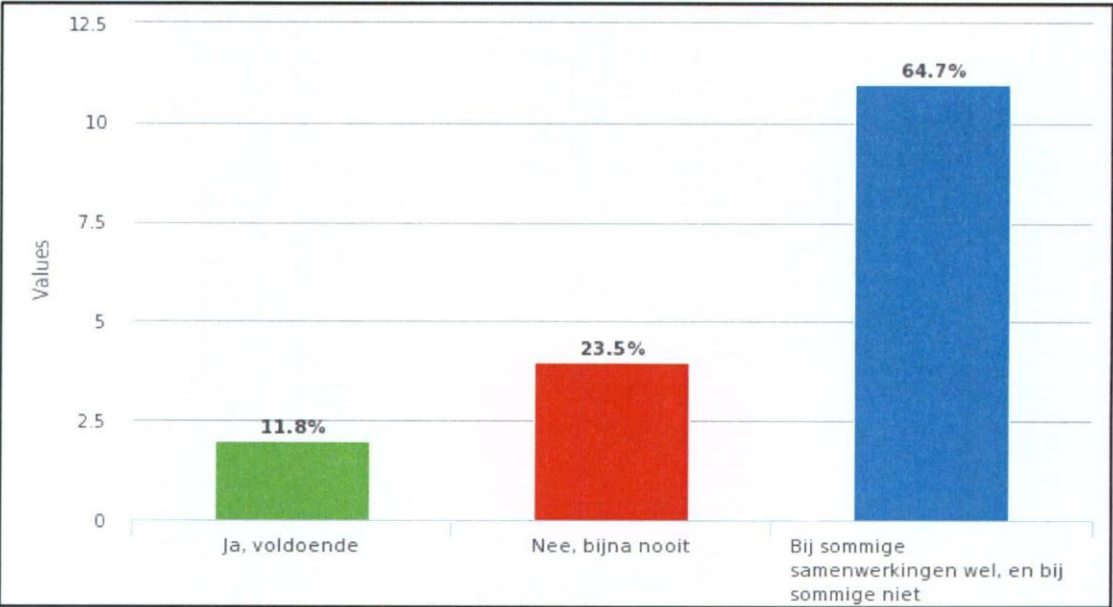
Inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad

Het algemene beeld of en hoe samenwerkingsverbanden voldoende inhoudelijke verantwoording afleggen is wisselend (grafiek 4). Er leven bij de respondenten vele ideeën hoe dit beter kan. Er is veel animo om zich te verdiepen in de wijze van werken en de resultaten van de samenwerkingsverbanden. Dat kan door de samenwerkingsverbanden uit te nodigen voor het geven van een toelichting, maar dat zou ook kunnen door een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten te vormen. Daarnaast kan dit ondersteund worden door een goed informatiesysteem. Een respondent wijst erop dat de gemeenteraad wel de mogelijkheid moet hebben in een formele raadsvergadering een besluit te nemen, wil er sprake zijn van een formeel besluit.

Een dashboardsysteem waarin de gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen, met daarin de belangrijkste, te monitoren, items die voor de controlerende positie van de GR van belang zijn. Daarbij valt te denken aan financiën (begroting/resultaat), kwaliteit van de dienstverlening, rendement van de samenwerking.

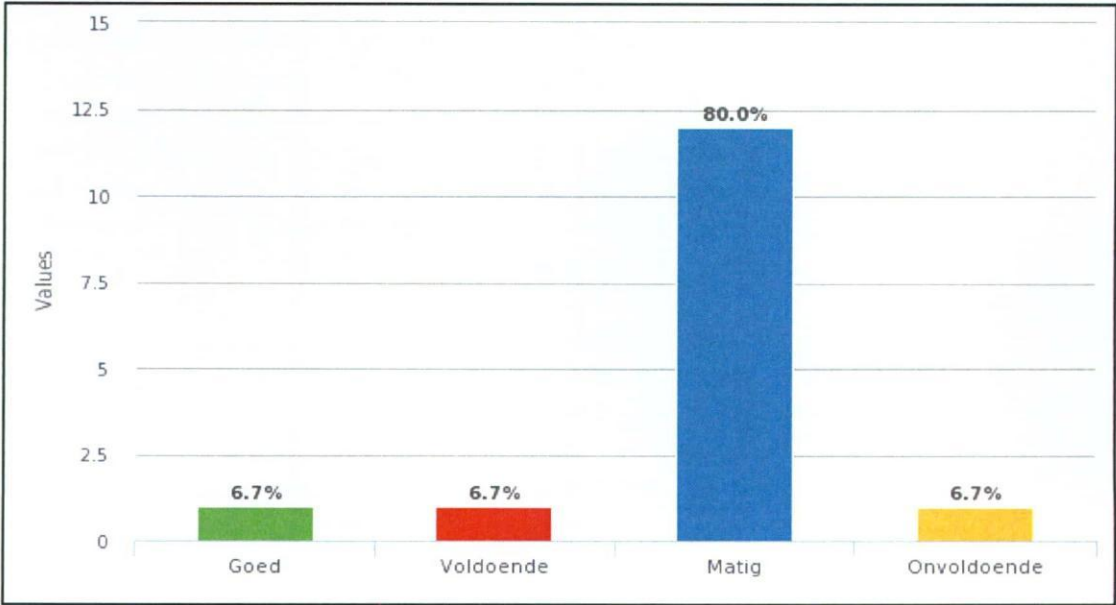
Reactie van één van de respondenten.

Grafiek 4 Wordt er voldoende inhoudelijke verantwoording afgelegd door de samenwerkingsverbanden?



Democratische controle
 Er is een groot verschil tussen de algemeen gedeelde wens om invloed uit te oefenen en het gebruik van de instrumenten die de gemeenteraadsleden ter beschikking staan. 80% van de respondenten waardeert dit als matig (grafiek 5).

Grafiek 5 Hoe waardeert u de instrumenten om de samenwerkingsverbanden te controleren en kaders te stellen?



Tevens is de vraag gesteld welk instrument de gemeenteraadsleden missen. De respondenten reageren hierop met enige zelfreflectie door te constateren dat bestaande instrumenten wellicht nog te weinig worden gebruikt. Daarnaast wordt gesuggereerd bij de start met een samenwerking een meerjarenplan met

doelstellingen te beoordelen, met een set kpi's en met per kwartaal een update. Dit zou ook kunnen worden vormgegeven in een dashboardsysteem.

Naast deze vormen van toezicht en controle kan de band tussen de gemeente en de samenwerkingsverbanden ook aangehaald worden door een goede bestuurlijke vertegenwoordiging in het algemeen bestuur of in het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld in de persoon van een lid van het college van burgemeester en wethouders en/of van de gemeenteraad.

Bijeenkomst op 18 mei 2015

In de discussiegroepen is van gedachten gewisseld over de volgende stellingen:

- bij samenwerking moet de gemeente wat zelfstandigheid opgeven;
- de raad bepaalt zelf hoeveel grip ze op regionale samenwerking heeft;
- meer contact met collega's in de regio is noodzakelijk voor raadsleden.

De discussie leverde nieuwe inzichten op. Samenwerken is nodig om bestuurlijk zelfstandig te blijven en tegelijkertijd betekent samenwerken ook dat iets van de eigen autonomie wordt afgestaan om te delen met andere gemeenten. Daartegenover staat dat er invloed mogelijk is op regionale (strategische) ontwikkelingen. Dat vraagt wel het vermogen om verder te kijken dan de eigen gemeentegrenzen, terwijl het behartigen van de lokale gemeentelijke belangen de eerste verantwoordelijkheid is van de gemeenteraadsleden. Vanuit die optiek is het goed om de rollen en verantwoordelijkheden die leden van het college van burgemeester en wethouders en die gemeenteraadsleden hebben te onderscheiden. Het kan daarmee in de rede liggen dat juist gemeenteraadsleden zitting hebben in het algemeen bestuur van samenwerkingsverbanden.

Onderkend wordt daarbij dat het enerzijds niet mogelijk is om alle fracties daarin rechtstreeks vertegenwoordigd te laten zijn en anderzijds dat verschillende politieke inzichten het niet gemakkelijk maken om een raadslid af te vaardigen namens de gehele raad. Een oplossing voor dit vraagstuk is om het betreffende raadslid een mandaat namens de gemeenteraad mee te geven waaraan dat gemeenteraadslid dan ook is gehouden. Te overwegen is om dat ook af te spreken met de wethouder die zitting heeft in een algemeen bestuur.

De gemeenteraadsleden herkennen dat het veel moeite kost om uit een gemeenschappelijke regeling te stappen. De ervaring is toch dat een samenwerkingsverband de neiging heeft autonoom te groeien. Daarom is het belangrijk dat de gemeenteraad meer grip krijgt en invloed uitoefent. De vraag is welke instrumenten zich daarvoor lenen. De ervaring met een zienswijze die alleen door Dalfsen wordt ingediend, is dat dit niet veel zoden aan de dijk zet.

Bij nieuw in te stellen samenwerkingsverbanden is het gewenst een zogenaamde horizonbepaling op te nemen, dat wil zeggen dat na een aantal jaren alleen een positieve evaluatie betekent dat de samenwerking ongewijzigd zal worden voortgezet. Waar samenwerking wettelijk verplicht is, heeft de gemeente geen keuzevrijheid. Wel kan in dat geval de samenwerking gewijzigd worden voortgezet.

Huidige praktijk

De griffier heeft aan de hand van de ervaringen met documenten van samenwerkingsverbanden in de periode april 2014 tot en met mei 2015 nagegaan of deze zijn geagendeerd en welk besluit de gemeenteraad vervolgens heeft genomen.

In de volgende paragrafen is de huidige praktijk voor de drie geselecteerde samenwerkingsverbanden beschreven. Daaruit blijkt dat steeds meer documenten worden geagendeerd voor de vergadering van de gemeenteraad als besprekingsstuk. Dat was in het verleden minder gebruikelijk. Van de besproken onderwerpen is in één geval bekend dat er een zienswijze is ingediend. In andere gevallen komt het voor dat de portefeuillehouder toezegt aan de gemeenteraad om in het bestuur van het samenwerkingsverband een bepaalde kwestie aan de orde te stellen. Van de gemeenteraadsleden is bekend dat het daarna vaak ontbreekt aan een terugkoppeling.

Het bestuurlijke belang heeft een duidelijke relatie met het financiële belang voor de gemeente Dalfsen bij deze samenwerkingsverbanden. Het financiële belang blijkt uit de volgende paragraaf.

3.4 Veiligheidsregio IJsselland, GGD IJsselland en RUD IJsselland

Deze samenwerkingsverbanden kunnen worden aangemerkt als een verbonden partij, aangezien de gemeente een bestuurlijk belang heeft (door middel van afgevaardigden in het bestuur) en waar het een financiële relatie mee heeft. Uit tabel 1 blijkt de mate van het financiële belang.

Tabel 1 De ontwikkeling van het financiële belang bij de geselecteerde samenwerkingen.
Bedragen in x € 1.000

Financiële bijdrage aan:	Jaarrekening 2013	Jaarrekening 2014	Begroting 2015
Veiligheidsregio IJsselland	207*	1.624	1.771
GGD IJsselland	422	424	438
RUD IJsselland	41	41	41
Totaal	670	2.089	2.250

* Met ingang van 1 januari 2014 valt het geheel van brandweerzorg onder de Veiligheidsregio.

** Nog geen opgave ontvangen.

3.5 Veiligheidsregio IJsselland

In 2009 is de Veiligheidsregio IJsselland ingesteld. Het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de elf deelnemende gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.

Taken

De Veiligheidsregio voert de wettelijke taken uit op het gebied van crisisbestrijding en rampenbestrijding, brandweer, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Binnen de Veiligheidsregio werken brandweer, GHOR, politie en gemeenten samen op basis van hun bevoegdheden.

Juridische vorm

Eén gemeenschappelijke regeling met alle burgemeesters in het Algemeen Bestuur en drie in het Dagelijks Bestuur.

Bestuurssamenstelling

Burgemeester Noten is lid van het Algemeen Bestuur en van het Dagelijks Bestuur.

Sturing

Elke burgemeester vertegenwoordigt zijn gemeente in de Veiligheidsregio IJsselland en legt daarover verantwoording af in de gemeenteraad. De raad kan hierdoor vooraf kaders stellen door de burgemeester met een mandaat (of een opdracht) naar de vergadering van het Algemeen Bestuur te laten gaan. Dit maakt onderdeel uit van de werkwijze 'verlengd lokaal bestuur'.

De gemeenteraad wordt elke vier jaar geraadpleegd inzake het risicoprofiel, het ontwerpbeleidsplan en het ontwerpcrisisplan van de Veiligheidsregio. Verder krijgt ze jaarlijks de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het komende jaar ter informatie toegezonden. Op de ontwerpbegroting en -meerjarenraming kan de raad een zienswijze indienen.

In 2014 is de Veiligheidsregio flink op de schop gegaan door de regionalisering van de gemeentelijke brandweer. Bij de wijziging van de begroting en de gemeenschappelijke regeling als gevolg van deze invoeging, adviseerde het college geen zienswijze in te dienen, omdat er eigenlijk geen alternatief was om hetzij de begroting, hetzij de regeling te wijzigen. Desondanks heeft de raad middels een amendement alsnog een zienswijze ingediend op 23 september 2013. De zorg van de raad lag met name op het financiële vlak en bij achterblijvende taken, die mogelijk met de nieuwe formatie niet goed belegd zouden worden.

Uit een brief van de Veiligheidsregio van 6 mei 2014 aan de gemeenteraad valt op te maken dat de zienswijze van september 2013 in effect heeft geresulteerd. De brief bij het beleidsplan 2015-2018 en het bijbehorende risicoprofiel geeft niet alleen duidelijke uitleg waaruit een risicoprofiel en een beleidsplan zijn opgebouwd, er wordt ook in aangekondigd dat de Veiligheidsregio op 12 mei 2014 voor de gemeenteraad zal verschijnen. In het raadsvoorstel van 20 mei 2014 wordt aangegeven dat door de

nauwe betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van beide documenten, geen zienswijze zal worden ingediend.

In de kadernota voor het meerjarenbeleidsplan 2015-2018 staat dat de Veiligheidsregio het lokale bestuur zoveel mogelijk wil betrekken bij het bepalen van de strategische kaders. Het is voor de Veiligheidsregio belangrijk dat de gemeenteraden de uitgezette koers zoveel mogelijk onderschrijven. Uit een brief van de Veiligheidsregio van 26 september 2014 blijkt dat de gemeente Dalfsen geen zienswijzen heeft ingediend. Wel heeft de raad een aandachtspunt meegegeven, namelijk dat doelstellingen meer SMART geformuleerd kunnen worden.

Uit de interviews blijkt tevens dat de burgemeester de afgelopen jaren regelmatig een opdracht mee heeft gekregen vanuit de raad of commissievergadering. Hierbij ging het met name om de financiële bijdrage die de gemeente Dalfsen moest leveren. Een mandaat heeft de burgemeester tot nu toe nog niet meegekregen.

"Op een vraag van de voorzitter zegt portefeuillehouder Noten toe dat de raad in juni een separaat voorstel zal krijgen voor het indienen van een zienswijze op de meerjarenbegroting en het risicobeeld.

De fracties van Gemeentebelangen, CDA en VVD kunnen zich in het voorstel vinden om geen zienswijze in te dienen. De fractie van het CDA merkt daarbij op dat zij tevreden zijn met de reactie van de heer Noten om kennis te nemen van de zorgen die bij de fractie leven en dit in te brengen bij de Veiligheidsregio.

De ChristenUnie is positief over de begroting 2015 van de Veiligheidsregio, maar vraagt aandacht voor prestatie-indicatoren en de vrijwilligers. De fractie zal zich op haar definitieve standpunt in de raad beraden.

De voorzitter concludeert dat dit voorstel als bespreekstuk op de agenda van de raad wordt opgenomen."

Op 26 mei 2015 heeft de raad een amendement ingediend voor een zienswijze op de conceptprogrammabegroting van de Veiligheidsregio voor 2016. De raad gaf aan dat er te veel onzekerheden en risico's in het voorstel stonden. De raad wil in de toekomst enerzijds beter op de hoogte gehouden worden van ontwikkelingen op het gebied van het dienstverleningsniveau en de hoogte van de gemeentelijke bijdrage, anderzijds wil ze de benodigde informatie eerder ontvangen. Uit de zienswijze valt op te maken dat een gemeenteraad ten aanzien van elke samenwerking van gedaante kan wisselen en van reageren kan overschakelen naar anticiperen en daarmee de kaders kan uitzetten.

Controle

De samenwerking Veiligheidsregio bestaat uit elf deelnemende gemeenten. Burgemeester Noten heeft zitting in het algemeen en het dagelijks bestuur en draagt zodoende de verantwoordelijkheid voor informatievoorziening naar de raad en andersom.

Uit de raadsbesluiten en de interviews blijkt dat de gemeenteraad over het algemeen goed geïnformeerd wordt, maar dat het in het verleden stukken wel eens laat kwamen. In de interviews is meermaals aangegeven dat naast het controleren via 'de formele weg' door middel van stukken, de betrokkenheid van de raad niet erg groot is. Informatieavonden en werkbezoeken worden niet erg druk bezocht.

De Veiligheidsregio biedt naast de officiële kanalen van informatievoorziening ook bijeenkomsten voor financieel adviseurs aan (zoals op 28 april 2015) en geeft aan ook open te staan voor 'werkbezoeken'.

Verantwoording

Conform de Wgr (artikel 34b) is de Veiligheidsregio verplicht aan de gemeenteraden onder andere de programmaverantwoording, de jaarrekening en het jaarverslag 2014 toe te sturen.

Uit de stukken blijkt dat de Veiligheidsregio voldoet aan haar wettelijke verplichtingen inzake deze informatievoorziening. De begeleidende stukken bij de jaarrekeningen, programmabegrotingen en kadernota's zijn voldoende duidelijk. De Veiligheidsregio stuurt daarbij ofwel een managementsamenvatting, dan wel een begeleidende brief met de kernpunten van het voorliggende stuk.

De tijd die raadsleden hebben om stukken te lezen - en eventueel een zienswijze in te dienen - is de afgelopen jaren flink verruimd. In 2014 en 2015 is de periode om te reageren ruim twee maanden, in 2013 was dat iets meer dan een maand.

Toezicht

Volgens wettelijk voorschrift geldt voor de Veiligheidsregio een verplichte accountantscontrole, die aan de deelnemende gemeenten wordt aangeboden tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag. Voor de Veiligheidsregio is dit opgenomen in de financiële controleverordeningen.

Bevindingen

Bij de Veiligheidsregio is door de raad de afgelopen jaar een aantal keren met succes invloed uitgeoefend. Door zienswijzen in te dienen en opdrachten aan de portefeuillehouder mee te geven, lijkt de Veiligheidsregio de afgelopen jaren pro-actiever richting de raad te handelen bij het verstrekken van informatie. Stukken worden eerder aangeleverd en de Veiligheidsregio heeft onlangs acte de présence gegeven bij de gemeenteraad.

Het is niet duidelijk of de raadsleden goed zicht hebben op het externe toezicht. Maar gezien het feit dat veel raadsleden aangeven moeite te hebben met begrotingen en complexe jaarrekeningen en dikke programma's, is het te overwegen om het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controleverordeningen nader in te vullen. Zo zou de raadscommissie of auditcommissie nadere kwaliteitseisen en -criteria hierover kunnen formuleren.

In de schriftelijke reactie van de Veiligheidsregio staat dat een van de strategische doelen voor 2015 de versterking van de relatie met het lokaal bestuur betreft. Om

daarmee de (democratische) legitimiteit en lokale verbinding te vergroten. Bij het formuleren van deze ambitie was ook de gemeenteraad van Dalfsen betrokken. Met name aan de voorkant van het besluitvormingsproces ziet de Veiligheidsregio ruimte voor verbetering. Daarbij gaat het volgens hen om 'keuzes die belangrijk zijn voor de taken die Veiligheidsregio IJsselland uitvoert voor de gemeenten'. Eén van de voorstellen om dit te verbeteren zijn periodieke gesprekken met de gemeenteraad.

3.6 Samenwerking GGD IJsselland

De GGD IJsselland is eveneens ingesteld in 2009. De GGD vormt een onderdeel van de publieke gezondheid in Nederland; zoals vastgelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg, 2008).

Taken

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om een GGD in stand te houden voor de uitvoering van de taken op het gebied van de publieke gezondheidszorg. De GGD voert allerlei activiteiten uit ter bevordering van de gezondheid van de samenleving en het voorkomen van ziekten bij met name kwetsbare groepen, zoals kinderen, jongeren, ouderen en asielzoekers.

Juridische vorm

Een gemeenschappelijke regeling met een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur gekozen uit het midden van het AB.

Bestuurssamenstelling

Wethouder Von Martels is lid van het Algemeen Bestuur.

Sturing

Iedere deelnemende gemeente heeft een wethouder afgevaardigd in het Algemeen Bestuur. De raad kan sturen via de wethouder door hem een opdracht mee te geven naar het Algemeen Bestuur, of aan hem vragen te stellen. De raad kan ook zienswijzen indienen op de ontvangen stukken. Daarnaast is de raad wettelijk verplicht om eens in de vier jaar een nota Gezondheidsbeleid op te stellen. Daarmee kan ze kaders vaststellen die in het Algemeen Bestuur worden ingebracht. Verder is bij (statutaire) wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling en bij het toe- of uittreden van deze regeling toestemming van de gemeenteraad nodig.

De GGD kent een zeer uitgebreid en gevarieerd takenpakket. De wettelijke taken van de GGD zijn onder meer:

- Jeugdgezondheidszorg (inclusief het uitvoeren van het Rijksvaccinatieprogramma)
- Gezondheidsvoorlichting
- Medische milieukunde
- Openbare geestelijke gezondheidszorg
- Technische hygiënezorg
- Bevolkingsonderzoeken
- Epidemiologie
- Tuberculosebestrijding
- Infectieziektebestrijding

- Assisteren bij de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen

Daarnaast kunnen GGD's diverse aanverwante taken uitvoeren als de gemeenten in hun regio daarvoor kiezen. Over het algemeen hebben deze taken duidelijke raakvlakken met de wettelijke taken.

Het beeld dat raadsleden het lastig vinden om kaders te stellen en te sturen bij de GGD, blijkt ook uit de interviews en de groeps gesprekken met raadsleden. Dit kan zijn oorzaak vinden in het omvangrijke takenpakket dat niet bij alle raadsleden even goed bekend is.

Toch kan de raad via zienswijzen en door het stellen van vragen wel degelijk (bij)sturen. Naar aanleiding van het plan van de GGD om in de toekomst consultatiebureaus te centraliseren, zijn vanuit de raad vragen gesteld. Het college adviseerde het voorstel van de GGD te accepteren, maar uiteindelijk heeft de raad via een motie aangegeven de locaties in Nieuwleusen en Lemelerveld open te willen houden.

26 mei 2014

"De wethouder zegt op vragen van het CDA toe na de zomer een voorstel aan de raad te doen over de consultatiebureaus. Daarbij worden de financiële consequenties van het openhouden van de bureaus in Lemelerveld en Nieuwleusen inzichtelijk gemaakt. Ook worden beleidsmatige voor- en nadelen betrokken. Het voorstel wordt unaniem (21 stemmen) zonder hoofdelijke stemming aangenomen."

Bij het bespreken van de begroting van de GGD in 2015 is geen zienswijze ingediend, maar zijn wel de nodige inhoudelijke vragen gesteld.

Uit de collegeadviezen en de raadsbesluiten blijkt dat er de afgelopen jaren geen zienswijzen zijn ingediend door de gemeenteraad. De stukken vanuit het college naar de raad bevatten ook het nadrukkelijk verzoek geen zienswijze in te dienen. Bij het collegeadvies van 28 oktober 2014 is bijvoorbeeld aangegeven dat er geen aanleiding is om kanttekeningen te plaatsen bij de wijziging van het begrotingsvoorstel 2014, omdat het technische aanpassingen betreft.

In de brief van de GGD (15 januari 2015) over de terugkoppeling van de besluitvorming in het AB over de begrotingswijzigingen is te lezen dat van alle deelnemende gemeenten alleen Staphorst een zienswijze heeft ingediend. Een aantal gemeenten – waaronder Dalfsen – heeft op dat moment nog geen reactie ingediend.

Naast de wethouder die zitting neemt in het Algemeen Bestuur, vindt er een overleg plaats tussen ambtenaren van de deelnemende gemeenten. Tijdens het overleg van 16 maart 2015 is gesproken over een ambtelijke auditcommissie die zich gaat bezighouden met de documenten uit de P&C-cyclus, zoals de voorjaarsrapportage, de programmabegroting en de jaarrekening. De gemeentesecretaris van Dalfsen wordt daarbij genoemd als de 'kartrekker'. Tijdens dit overleg is over de modernisering van de governance gesproken.

Controle

De controle van de GGD IJsselland geschiedt in eerste plaats door middel van informatie die de wethouder aanreikt. Hierbij wordt hij zoals gezegd ambtelijk ondersteund. Daarnaast ontvangt de raad jaarlijks de programmabegroting waarop hij een zienswijze kan indienen.

Met ingang van 2015 ontvangt de raad ook de conceptjaarrekening voorafgaand aan de vaststelling door het Algemeen Bestuur. Hier kan de raad geen formele zienswijze op indienen, maar wel kan de raad vragen stellen en opdrachten meegeven aan de portefeuillehouder.

De GGD probeert via informatiebijeenkomsten en op andere manieren de gemeenteraden naar eigen zeggen proactief te benaderen. De belangstelling voor bijeenkomsten en inlichtingen is echter niet erg groot, merkt de GGD. De presentatie van de GGD vorig jaar in de raad, werd slechts bijgewoond door vier raadsleden. De zienswijzen die namens gemeenten worden ingediend hebben vrijwel altijd betrekking op financieel beheer en gaan zelden over inhoudelijke zaken.

Verantwoording

De raad ontvangt ter informatie kerncijfers over de dienstverlening van de GGD voor de betreffende gemeente, alsmede het jaarverslag van de GGD. Verder is er op de website van de GGD een specifieke gemeentepagina ingericht met alle relevante documenten en informatie van de betreffende gemeente.

De stukken voor het Algemeen Bestuur worden drie weken voorafgaand aan de vergadering verzonden aan de bestuursleden, zodat deze in de colleges kunnen worden behandeld. De raad kan daarna afspraken maken over inzage in deze stukken of de portefeuillehouder hierop bevragen. De tijd om te reageren op de aangeleverde stukken is beperkt.

De stukkenstroom vanuit de GGD is vrij groot volgens betrokkenen op het gemeentehuis. Geïnterviewden gaven aan dat het vaak livijge stukken betreft, die voor niet-inhoudelijke experts lastig zijn te doorgronden. De P&C-cyclus van de GGD is ieder jaar hetzelfde, maar stukken komen vaak te laat in de raad. Positief is dat de GGD voorafgaand aan een stuk een managementletter stuurt. Ook het jaarverslag kent een samenvatting en de jaarrekening van 2014 is vergezeld van een bestuurlijke toelichting.

Toezicht

Volgens wettelijk voorschrift geldt voor de GGD ook een verplichte accountantscontrole. Deze wordt aan de deelnemende gemeenten aangeboden, tegelijk met de jaarrekening en het jaarverslag.

Conform de nieuwe regelgeving in de Wgr is het vanaf 2014 verplicht de jaarrekening en de accountantscontrole anderhalve maand eerder dan in voorgaande jaren toe te sturen. Door piekdruk bij de accountant en (mede door ziekte) werd de termijn in 2014 niet gehaald en werd de wettelijke toezendingstermijn met drie weken overschreden.

Bevindingen

Volgens de GGD zelf is sturen door de gemeenteraad, gezien het enorme takenpakket van het samenwerkingsverband, een lastige opgave. De stukken waarop gestuurd kan worden, zijn niet altijd op tijd en lastig te doorgronden. Wel zet de GGD zich in proactief te handelen bij het informeren van raadsleden en worden stukken tegenwoordig vergezeld van samenvattingen. De motie die vorig jaar mei is ingediend aangaande het centraliseren van consultatiebureaus heeft de raad duidelijk gemaakt dat sturen (en dus invloed uitoefenen), ook al is het indirect, wel degelijk kan resulteren.

De raad is nog niet in de gelegenheid geweest aan te geven welke informatie nodig is om te kunnen controleren. Het verdient aanbeveling om de raad te betrekken bij de vraag hoe de raad ingelicht wil worden.

Om de raad ook in de toekomst inhoudelijk te betrekken, is tijdens de interviews het idee naar voren gebracht om een klankbordgroep in te stellen, waarin de wethouder en een aantal gemeenteraadsleden plaatsnemen. Ook vanuit het bestuur is aangegeven dat er meer behoefte is aan tegenwicht in de vorm van inhoudelijke sparringpartners. Via een klankbordgroep zou de gemeenteraad veel beter in stelling kunnen worden gebracht om inhoudelijk te reageren.

Uit de schriftelijke reactie van de GGD blijkt dat zij zelf ook merkt dat de taken die ze uitvoeren voor veel raadsleden een 'ver van mijn bed show' zijn. Ze werkt naar eigen zeggen hard aan de toegankelijkheid van de stukken, wat bevestigd wordt door de geïnterviewde ambtenaren. Ook ontplooit zij initiatieven om de relatie tussen raad en GGD te versterken, zoals informatieavonden, presentaties en denkt ze na over een soort informatiemarkt voor (nieuwe) raadsleden.

3.7 Samenwerking RUD IJsselland

De RUD wil een aantoonbare verbetering bereiken in de uitvoeringskwaliteit van de Wabo-VTH-taken. Het bestuur bestaat uit de vertegenwoordigers vanuit de provincie Overijssel en de colleges van de deelnemende gemeenten.

Taken

De gezamenlijke organisatie en uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de regelgeving op het gebied van milieu, bouwen en ruimte. In het kader van de Drank- en horecawet worden voor Dalfsen de controles uitgevoerd.

Juridische vorm

Een bestuursovereenkomst waarin afspraken zijn opgenomen over uitwisseling van werkvoorraad (taken, producten) en middelen (menskracht en geld), waarbij de informatie-, coördinatie- en sturingseenheid (ICS) zorgt voor de werking van het netwerk.

Bestuurssamenstelling.

Wethouder Agricola is lid van het Algemeen Bestuur.

Sturing

De RUD IJsselland werkt volgens een netwerkmodel. Het netwerk is in 2011 begonnen als een pilot. De elf deelnemende gemeenten (en de provincie) zijn hiervoor een bestuursovereenkomst aangegaan waarin afspraken zijn opgenomen over uitwisseling van taken en producten en middelen (werknemers en geld). De informatie-, coördinatie- en sturingseenheid (ICS) zorgt voor de werking van het netwerk. De Wgr is gezien het privaatrechtelijke contract niet van toepassing.

De ICS kent slechts vier fte en bestaat uit een directeur, een bestuurs- en managementondersteuner en twee beleidsmedewerkers. Daarnaast vindt er maandelijks een managementoverleg plaats tussen de afdelingshoofden van de deelnemende gemeenten. De directeur is officieel de leidinggevende van de organisatie, maar heeft door de netwerkconstructie formeel geen zeggenschap over het personeel. De gemeenten houden formeel hun zeggenschap over de personeelszaken.

Ieder college wijst iemand uit haar midden aan voor het bestuur. De wethouder informeert de raad via de P&C-cyclus periodiek over de voortgang en prestaties van de RUD. De informatie bestaat onder andere uit een programmabegroting, voorjaarsnota, najaarsnota en een jaarrekening. De wethouder (en het college) fungeren als primaire gesprekspartner voor de raad. De raad kan bij de nota's en begrotingen vragen stellen aan de wethouder.

Formeel-juridisch is er bij de RUD geen functie weggelegd voor de raad. De enige formele plicht die het college heeft ten opzichte van de raad is de stukken ter kennisgeving sturen.

Naast de zojuist genoemde documenten is het mogelijk om generiek of specifiek informatie op te vragen, wel via het college. De RUD biedt tevens de mogelijkheid om in een raadscommissie op uitnodiging mondeling inlichtingen te verstrekken.

De RUD heeft, zeker in het begin, te maken gehad met kinderziektes. Daarbij blijkt uit de interviews dat de informatievoorziening naar de raad in het verleden niet optimaal was. Ook de terugkoppeling vanuit het college naar de raad zou volgens betrokkenen beter kunnen.

Op 23 juni 2014 heeft de raad vragen gesteld aan de hand van het toegezonden milieuverslag 2013 en het handavingsjaarverslag 2013. Beide documenten waren door het college in eerste instantie ter inzage aangeboden. De vragen spitsten zich toe op de uitvoering van dienstverlening (inzet van medewerkers) en de planning en uitvoering van milieucontroles. De raad besloot – gezien het gewicht dat zij toekende aan de beantwoording van de vragen – het te agenderen voor de commissievergadering van september 2014. Dit resulteerde erin dat de wethouder een opdracht mee kreeg van de raad om er in de toekomst op toe te zien dat het aantal milieucontroles behaald zou worden.

De raad blijkt in de praktijk invloed uit te kunnen oefenen op de uitvoering van taken door de RUD.

Controle

De controle op de RUD geschiedt in eerste plaats door middel van informatie die de wethouder aanreikt. Alle stukken van de RUD worden informerend naar de raad gezonden en worden in het Raad Informatie Systeem (RIS) geplaatst.

Over de vraag of de informatie die de raad krijgt, te doorgronden is, zijn geen directe uitspraken gedaan. De wethouder geeft aan dat de informatie om goed kaders te kunnen stellen en te controleren altijd beschikbaar is. Daarbij schrijft hij regelmatig een toelichting bij de stukken. De meerjarenplannen en nota's bevatten vaak een samenvatting en zijn vergezeld van een leeswijzer. Na het milieuverslag 2013 zijn alle stukken door de raad voor kennisgeving aangenomen.

Naast de formele weg van informatievoorziening organiseert de RUD soms een inloopavond. De toeloop bij dit soort informatieavonden is volgens een geïnterviewde niet erg groot.

Verantwoording

De raad ontvangt vanuit de RUD een jaarplan, de begroting en een jaarrekening. Daarnaast is er een meerjarenvisie met de raad gedeeld. De toelichting op de stukken neemt de verantwoordelijke wethouder voor zijn rekening.

Er is uit de stukken niet op te maken welke termijn de raad heeft om te reageren.

Gesprekken met betrokkenen leren dat de raad, indien hij dat wil, meer informatie zou kunnen krijgen. Het college heeft echter slecht zicht op de (informatie)behoefte van de raad. Tevens bestaat er vanuit het bestuur de perceptie dat de aangeleverde stukken niet door alle raadsleden goed worden gelezen.

Toezicht

Uit de stukken is niet op te maken hoe het externe accountantstoezicht op de RUD is geregeld.

Bevindingen

Sturing bij de RUD is gezien de aard van de overeenkomst lastig. De instrumenten om te sturen zijn daarbij beperkt. Zo kan er onder andere geen zienswijze worden ingediend. Toch heeft de raad altijd de mogelijkheid om aan de verantwoordelijk wethouder vragen te stellen en stukken te agenderen voor de raadscommissie. Tevens kan de raad de wethouder een opdracht of mandaat meegeven naar de bestuursvergadering.

De wens om meer grip te krijgen op het reilen en zeilen van de RUD vergt aan de ene kant een investering van raadsleden door stukken ook echt tot zich te nemen en aan de andere kant zou vanuit het college een meer gestructureerde informatievoorziening gerealiseerd kunnen worden. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen lonen als van iedere bestuursvergadering een kort verslag wordt gemaakt, zodat raadsleden indirect bij het besluitvormingsproces worden betrokken.

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport is verslag gedaan van het rekenkameronderzoek naar drie samenwerkingsverbanden, waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt. In dit hoofdstuk worden op basis van de verkregen informatie en de analyse conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. In paragraaf 4.1 vindt de beantwoording van de twee onderzoeksvragen plaats. Tot slot worden in paragraaf 4.2 de aanbevelingen gegeven.

4.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de onderzoeksvragen beantwoord.

1. *Welke problemen ervaart de raad van Dalfsen in het omgaan met de genoemde samenwerkingsverbanden?*

Bij de gemeenteraad van Dalfsen bestaat voldoende belangstelling en interesse, maar de ervaren betrokkenheid bij de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt, is minder aanwezig. Het gevoel overheerst geen invloed uit te kunnen oefenen.

Daarnaast is het zicht op zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de financiële risico's die de gemeente loopt met de diverse samenwerkingsverbanden en de mate waarin deze risico's zijn afgedekt onbekend dan wel slecht. Deels wordt dit veroorzaakt door de ontoegankelijkheid van de verstrekte inhoudelijke en financiële informatie.

Invloed uitoefenen op het totstandkomen van de begroting van de samenwerkingsverbanden gebeurt niet, waarmee een belangrijk instrument ontbreekt om inhoudelijke en financiële kaders te stellen. Het gevolg is dat pas later de mogelijkheid bestaat een zienswijze in te dienen, maar het effect daarvan is niet zo groot en blijft daarom vaak achterwege.

De gemeenteraad staan diverse instrumenten ter beschikking om invloed uit te oefenen, maar het gebruik daarvan wordt door de meeste raadsleden als matig beoordeeld. Mogelijk dat dit te wijten is aan onbekendheid van het instrumentarium bij (betrekkelijk nieuwe) raadsleden.

Daarnaast heeft de gemeente Dalfsen op dit moment geen nota verbonden partijen, waarin de gemeenteraad kaders zou kunnen stellen ten aanzien van de governance van samenwerkingen. Dat heeft als gevolg dat de gemeente Dalfsen casuïstisch en pragmatisch kijkt naar mogelijkheden om samen te werken.

2. *Met welke instrumenten (sturings- en controlemogelijkheden) krijgt de raad van Dalfsen meer grip op samenwerkingsverbanden door daarbij zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande (controlerende) processen binnen de gemeente?*

Om invloed uit te kunnen oefenen is informatie nodig. Uit de enquête blijkt dat hierbij onder andere gedacht wordt aan:

- een jaar- of kwartaalagenda met de highlights van alle samenwerkingsverbanden en beslismomenten voor de gemeenteraad;

- financiële informatie in relatie tot de kwaliteit van dienstverlening door de verbonden partij, het overige gevoerde beleid en hoe eventuele risico's zijn afgedekt.

Als het gaat om financiële informatie, gaat het niet zozeer om meer informatie, maar om een goede presentatie van de meest wezenlijke financiële zaken, bij voorkeur aan de hand van een set financiële indicatoren. Zo'n presentatie kan ook plaatsvinden op bijvoorbeeld een informatieavond.

Daarnaast zou een dashboardsysteem waarin de gemeenschappelijke regelingen zijn opgenomen met de belangrijkste te monitoren items, een goede ondersteuning zijn. Een nieuw instrument zou kunnen zijn wanneer het samenwerkingsverband een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten instelt, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten. Te denken valt aan het bereiken van een gelijksoortige verantwoordingsrapportage richting gemeenten met een set van prestatie-indicatoren.

Een mogelijkheid, die overigens niet veel steun krijgt, is verder om te zorgen voor een vertegenwoordiging in het algemeen bestuur van een samenwerkingsverband in de persoon van een raadslid, dat van de gemeenteraad een mandaat meekrijgt en daarna verantwoording aflegt.

Een bestaand instrument dat nog vaker ingezet zou kunnen worden, heeft te maken met de plicht tot het afleggen van verantwoording van zowel het college van burgemeester en wethouders als de individuele collegeleden aan de gemeenteraad voor het door hen gevoerde bestuur. Dat houdt in dat zij gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen aan de gemeenteraad verstrekken die de gemeenteraad nodig heeft. De gemeenteraad kan ten aanzien van het gevoerde bestuur bij samenwerkingsverbanden nadere afspraken maken met respectievelijk het college van burgemeester en wethouders en de individuele collegeleden over zowel de inhoud van de informatievoorzieningen als de kwaliteit en de frequentie. De gemeenteraad kan vervolgens via het presidium bepalen wat de meest gerede manier is om deze informatie te behandelen. Te denken valt aan een afzonderlijke raadswerkgroep voor alle samenwerkingen.

De gemeenteraad kan daarnaast met de collegeleden die de gemeente Dalfsen vertegenwoordigen in het algemeen bestuur van samenwerkingsverbanden c.q. in het dagelijks bestuur afspraken maken over hun rol en de inhoud van het mandaat en over de wijze waarop door hen aan de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd.

De inrichting van de governance rondom samenwerkingen is vast te leggen in een nota, waarin de gemeenteraad aangeeft welke criteria en welke voorwaarden hij stelt wat betreft de informatievoorziening en de wijze van behandeling van deze informatie. Denkbaar is dat hierbij een relatie wordt gelegd met de reguliere p&c-cyclus en dat de informatie door het college van burgemeester en wethouders wordt gepresenteerd in de vorm van een dashboard.¹⁵

¹⁵ Ter illustratie is een voorbeeld van een dergelijk dashboard opgenomen als bijlage 5.

4.2 Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad aan het college van burgemeester en wethouders te verzoeken:

1. een nota verbonden partijen op te stellen met voorstellen voor de invulling van de governance van samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt;
2. daarbij gebruik te maken van de governance checklist (bijlage 1);
3. vooruitlopend op de totstandkoming van deze nota met voorstellen te komen voor een goede informatievoorziening over deze samenwerkingsverbanden;
4. de gemeenteraad te betrekken bij het inrichten van de informatievoorziening, zodat raadsleden mee kunnen bepalen hoe en wanneer ze worden ingelicht over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën;
5. daarbij te onderzoeken of de vorm van een dashboard (bijlage 5) bijdraagt aan de informatiebehoefte.

De Rekenkamercommissie beveelt de gemeenteraad verder aan:

6. afspraken te maken met de collegeleden die lid zijn van het bestuur van een samenwerkingsverband over hun rol, mandaat en over de wijze waarop zij verantwoording afleggen;
7. op een gestructureerde manier de informatie van het college van burgemeester en wethouders over samenwerkingsverbanden te behandelen;
8. als onderdeel van het introductieprogramma voor nieuwe en tussentijds benoemde raadsleden informatie te geven over samenwerkingsverbanden;
9. in overleg met een samenwerkingsverband te kijken naar de mogelijkheden van scholing, informatieavonden en -markten;
10. het externe toezicht ter uitvoering van de financiële controle nader in te vullen door kwaliteitseisen en -criteria te formuleren.

De Rekenkamercommissie beveelt de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt aan:

11. informatie over zowel de inhoudelijke taakuitvoering als de benodigde financiën op een snelle en gemakkelijk toegankelijke wijze aan de gemeenteraad aan te bieden;
12. mogelijkheden te vinden voor scholing, informatieavonden en -markten voor raadsleden;
13. een werkgroep van raadsleden uit meerdere gemeenten in te stellen, om zo de betrokkenheid in een vroeg stadium van beleidsvoorbereiding te vergroten.

Bijlage 1 Governance checklist

Deelproces	Criteria	Toelichting	Rol
Sturen	Afspraken	Zijn afspraken met en taken van de verbonden partij formeel vastgelegd in een contract?	Opdrachtgever-/ klantrol & Eigenaar
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de bijdrage van de verbonden partij aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen?	
		Is als doel van de verbonden partij in haar statuten vastgelegd het leveren van een bijdrage aan doelen van deelnemende gemeenten?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de beoogde effecten van de producten of dienstverlening?	
		Staan er afspraken in het contract over te leveren prestaties en financiering van de activiteiten?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd rond risico's, risicoverdeling en de wijze waarop deze worden beheerst?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beïnvloedingsmogelijkheden?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over eventuele tussentijdse evaluaties?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over de informatievoorziening, zowel kwantitatief als kwalitatief en frequentie?	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over beëindiging van deelneming aan de verbonden partij?	

		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over frequentie en aard van de overlegstructuur?	
		Worden er eisen gesteld aan certificeren bedrijfsvoering?	
	Informatie	Zijn er afspraken over: • wanneer en hoe vaak de informatie moet worden geleverd? • aan wie de informatie moet worden geleverd? • welke informatie moet worden geleverd met betrekking tot de realisatie, met andere woorden: de inhoud van de rapportages? • evaluatie op basis van de geleverde informatie?	
	Meetbaarheid output	Zijn er naast financiële afspraken ook meetbare kwalitatieve afspraken gemaakt over te leveren prestaties?	
	Coördinatie	Heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid: • tot het geven van directe aanwijzingen bij de uitvoering? • tot het opstellen van richtlijnen voor de uitvoering van activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt? • tot het geven van opdrachten aan de gesubsidieerde instelling? • om aanvullende informatie te vragen? • om een bestuurder te benoemen of te ontslaan? • tot vormgeving van de uitvoeringsprocessen?	Opdrachtgever-/ klantrol & Eigenaar
		In hoeverre zijn deze mogelijkheden wettelijk vastgelegd?	
	Escalatie	Wie is financieel of bestuurlijk verantwoordelijk als het mis gaat? • gemeente • verbonden partij • beide	

		Zijn er afspraken over de wijze waarop het risico wordt gedeeld?	
		- Gemeente is aansprakelijk. - Verbonden partij is aansprakelijk. - Gedeelde aansprakelijkheid.	
		Zijn er afspraken gemaakt en vastgelegd over niet-reguliere informatievoorziening van de verbonden partij aan de deelnemers als doelen van deelnemers niet gehaald dreigen te worden of financiële en andere risico's zich dreigen te manifesteren?	
	Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voldoende afgebakend? Is er sprake van een functiescheiding binnen de gemeenten tussen degene die beleidsmatig samenwerkt met de verbonden partij en degene die de rapportages beoordeelt en het college adviseert?	
Deelproces	Criteria	Toelichting	Rol
Controleren	Informatiebeheer	Is vastgelegd dat de verbonden partij moet rapporteren over de uitvoering?	Opdrachtgever/ klant
		Ontvangt de gemeente periodiek tussenrapportages ten aanzien van: - realisatie van de beleidsdoelstellingen; - prestatieafspraken; - realisatie versus budget?	
		Waarover moet gerapporteerd worden? - financiële informatie; - operationele informatie; - kengetallen over bedrijfsvoering; - kengetallen over prestaties; - rechtmatigheid; - fiscale aangelegenheden, onder andere btw-compensatiefonds.	

		Is de gewenste detaillering en frequentie van rapporteren vastgelegd?	
		Vinden evaluatiegesprekken plaats aan de hand van de rapportages?	
		Is er sprake van een incidentenmeldplicht?	
		In hoeverre worden aangeboden cijfers getoetst op juistheid, volledigheid en tijdigheid?	
		Is de informatiebehoefte voor financiële middelen van ministeries afgestemd op de specifieke eisen van de ministeries?	
	Borging van kennis	Zijn er voldoende formele afspraken over deling en borging van kennis?	
		Zijn de taken van de verbonden partij ingebed in een afdeling of sector van de gemeente?	
		Zitten de mensen met de juiste competenties op de juiste plaats?	
		Heeft de gemeente voldoende kennis in huis om adequaat te reageren wanneer zich calamiteiten voordoen bij de verbonden partij?	
	Beïnvloedingsmogelijkheden	Heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om in te grijpen wanneer zich afwijkingen voordoen, zoals bij beëindiging van deelname?	Eigenaar
		Is de gemeente bevoegd om bestuurders voor te dragen voor benoeming en ontslag?	
		Zijn de juridische bevoegdheden van het bestuur van de verbonden partij vastgelegd in bijvoorbeeld een directiestatuut?	

	Risico-management	Beschikt de verbonden partij over een interne risicomanagement-methode waarbij risico's worden geïnventariseerd en geconsolideerd, inclusief de wijze waarop monitoring plaatsvindt?	Eigenaar
		Is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor het risicomanagement?	
	Interne organisatie	Heeft de gemeente voldoende kennis en expertise om tijdig dreigende ontsporingen bij de verbonden partij te onderkennen?	Opdrachtgever/ klant
		Is er een adequate verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de organisatie?	
Deelproces	Criteria	Toelichting	Rol
Verantwoorden	Inhoud	Waarover vindt verantwoording plaats? • resultaten van het beleid; • doelmatigheid van inzet van middelen; • rechtmatigheid van inzet van middelen.	Opdrachtgever/ klant & Eigenaar
		Waarover moet informatie worden geleverd? • financiën; • operationele informatie; • kengetallen over bedrijfsvoering; • kengetallen over prestaties; • rechtmatigheid.	
		Wordt de verbonden partij op basis van deze verantwoordings-informatie geëvalueerd?	
		Wordt gecontroleerd in hoeverre de activiteiten zijn uitgevoerd binnen de beleidskaders?	
		Bevat de verantwoordingsinformatie voldoende informatie voor het stuurproces?	
		Wordt vaak en ad hoc om aanvullende informatie gevraagd?	

	Effectiviteit en Efficiëntie	Heeft de gemeente voldoende zicht op effectiviteit en efficiëntie? • Maakt de gemeente gebruik van benchmarks? • Maakt de gemeente gebruik van externe audits, als beleidsevaluatie en financiële doorlichting?	
	Externe informatiebehoefte	Is de kwaliteit en kwantiteit van de externe informatiebehoefte duidelijk omschreven? Zijn er afspraken met betrekking tot: • tijdigheid, relevantie, volledigheid, getrouwheid en onderlinge • vergelijkbaarheid van de informatie; • voorschriften rond inhoud van verslaglegging, zowel financieel als beleidsmatig; • frequentie van de informatie?	
Deelproces	Criteria	Toelichting	Rol
Toezicht houden	Onafhankelijk toezichthouder	Is er een onafhankelijke toezichthouder aanwezig? • Algemene vergadering van Aandeelhouders; • Algemeen Bestuur; • Raad van Toezicht.	Eigenaar

	Taken, Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	Wat zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouders? • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het nemen van corrigerende maatregelen. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het uitvoeren van sancties bij uitvoerende organisaties. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het ontslaan van bestuurders. • De toezichthouders hebben mogelijkheden tot het goedkeuren van jaarrekeningen en begrotingen.	
	Controle	Hoe is in relatie tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen handhaving van naleving van wettelijke voorschriften geregeld?	
		• Wordt voldaan aan de voorwaarden van spontane naleving? • Welk handhavingssysteem is of wordt gekozen: bestuurlijk, strafrechtelijk of privaatrechtelijk? • Is het gekozen handhavingssysteem toegesneden op de inhoud van het beleid? • Wie zijn belast met handhaving? • Zijn zij daarop ingesteld?	
	Toetsen	Beschikken de toezichthouders over de juiste informatie om te kunnen controleren: • hoe de organisatie presteert; • of het bestuur goed functioneert; • of de risico's goed worden gemanaged; • of de financiële toestand solide is; • of de organisatie 'in control' is?	
		Wordt door toezichthouders gerapporteerd en verantwoording afgelegd?	

		Worden toezichthouders geëvalueerd op hun functioneren?	
		Heeft de gemeente de mogelijkheid om toezichthouders te vervangen?	
		Zijn accountantsrapporten beschikbaar?	
		Zijn de oordelen rond toezicht van de provincie beschikbaar?	

Bijlage 2 Samenwerkingsverbanden gemeente Dalfsen (*)

Samenwerkingsverband met jaar van instelling	Taak	Deelnemers	Juridische vorm (**)	Vertegenwoordigers (***)
Veiligheidsregio IJsselland (2009)	De veiligheidsregio voert de wettelijke taken en bevoegdheden uit op het gebied van brandweerzorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, rampenbestrijding en crisisbeheersing.	Deventer, Ommen-Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle en Dalfsen.	GR	Burgemeester (AB en DB)
GGD IJsselland (2009)	Gemeenten zijn op grond van de Wet Publieke Gezondheid verplicht een GGD in stand te houden.	GGD IJsselland wordt net als de Veiligheidsregio IJsselland gevormd door 11 gemeenten in Overijssel: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle.	GR	Wethouder (AB)
RUD IJsselland (2012)	Een aantoonbare verbetering bereiken in de uitvoeringskwaliteit van de Wabo-VTH taken.	Gemeenten Dalfsen, Zwolle, Kampen, Deventer, Raalte, Hardenberg, Olst-Wijhe, Ommen, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en provincie Overijssel.	BO	Wethouder (B)
Wezo NV en Wezo GR. (ca. 1970)	Wezo GR: De Wezo vormt een belangrijke schakel in de keten werk, participatie en re-integratie (gemeentelijke regierol) Wezo NV: Uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening door de deelnemende gemeenten door middel van het Aanwijzingsbesluit van de GR Wezo	Gemeenten Dalfsen, Hattem, Raalte, Zwartewaterland en Zwolle.	GR NV	Wethouder (AB)
Stichting administratiekantoor Dataland (2004)	Dataland is het grootste intergemeentelijke samenwerkingsverband op het gebied van vastgoedinformatie. De gemeente Dalfsen participeert in certificaten van aandelen van deze stichting.	Van de 393 gemeenten zijn er 386 aangesloten per 1 januari 2015.	S	

Talentenregio (2010)	Talentenregio is een samenwerkingsverband tussen zeventien gemeenten. Doel van de samenwerking is vergroten van mobiliteit tussen de deelnemende gemeenten, bieden van groeipotentieel voor medewerkers, stimuleren van kennisdeling, behalen van zoveel mogelijk efficiencyvoordeel, bouwen van een netwerk(organisatie) en aanbieden van gezamenlijke en efficiënte loopbaanmogelijkheden.	Gemeente Dalfsen, Deventer, Dronten, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Meppel, Oldebroek, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Westerveld en Zwolle	SO	
Sociale Recherche IJssel Vechtstreek (2003)	Samenwerkingsverband met betrekking tot het voorkomen van en de opsporing van fraude met de door de gemeenten uit te voeren sociale zekerheidsregelingen.	Gemeente Dalfsen, Dronten, Hardenberg, Hattem, Kampen, Ommen, Zwartewaterland	GR	Wethouder (BO)
Uitvoeringsorganisatie Jeugdzorg IJsselland (2015)	De regeling is getroffen ter ondersteuning en uitvoering van de taken van de colleges in het kader van de Jeugdwet, in het bijzonder de inkoop van diensten in het kader van de specialistische jeugdzorg. De uitvoeringsorganisatie fungeert als een aankoopcentrale van de deelnemende gemeenten.	Gemeenten Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Zwolle	GR	Wethouder (B)
Samenwerkingsverband RIVUS (2013)	Rivus is een samenwerkingsverband in de afvalwaterketen in West-Overijssel. Rivus richt zich op nauwere contacten in het afvalwaterketenbeheer tussen alle overheden in West-Overijssel.	Gemeenten Dalfsen, Deventer, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Zwartewaterland, Zwolle en Waterschap Groot Salland.	BA	
Samenwerking regio Zwolle (2011)	Bestuurlijke samenwerking van 19 gemeenten.	Gemeente Dalfsen, De Wolden, Dronten, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Meppel, Noordoostpolder, Ommen, Oldebroek, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Urk, Westerveld, Zwartewaterland, Zwolle	IO	Burgemeester (K) Wethouder (PO)

Stichting Dalfsen Werkt (2015)	De ondersteuning van de gemeente Dalfsen bij het tot stand brengen en in stand houden van de werkvoorziening voor mensen met een arbeidsbeperking die woonachtig zijn in de gemeente Dalfsen en bij het bevorderen van de re-integratie van 'SW-geïndiceerden' die wonen in de gemeente Dalfsen en van mensen met een arbeidsbeperking in het normale arbeidsproces.	Gemeente Dalfsen	S	B&W (RvT)
GBLT (2016)	GBLT zal vanaf 1 januari 2016 zorgdragen voor de heffing en invordering van belastingen en de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken.	Waterschappen Groot Salland, Reest en Wieden, Rijn en IJssel, Regge en Dinkel, Vallei en Veluwe, Velt en Vecht, Zuiderzeeland. Gemeenten Dronten, Nijkerk, Leusden, Zwolle en per 1 januari 2016: Bunschoten en Dalfsen.	GR	Wethouder (AB)

Bron: gemeente Dalfsen, mei 2015.

(*) Exclusief financiële deelnemingen met aandelen in overheidsnv's.

(**) GR = Gemeenschappelijke Regeling

BO = Bestuursovereenkomst

NV = Naamloze Vennootschap

S = Stichting

SO = Samenwerkingsovereenkomst

BA = Bestuursakkoord

IO = Intentieovereenkomst

(**) Bestuurders die de gemeente Dalfsen vertegenwoordigen.

AB = Algemeen Bestuur

DB = Dagelijks Bestuur

B = Bestuur

BO = Bestuurlijk Overleg

K = Kernteam

PO = Portefeuillehoudersoverleg

RvT = Raad van Toezicht

Bijlage 3 Online vragenlijst raadsleden

Gemeente Dalfsen Onderzoek Democratische gehalte bij (regionale) samenwerkingen

Deze vragenlijst bevat de volgende onderdelen: I Informatieverstrekking aan de gemeenteraad, II Financiële verantwoording aan de gemeenteraad, III Inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad, IV Democratische controle. De vragenlijst bestaat uit 19 vragen: deels meerkeuze antwoorden en deels open antwoorden. Het invullen van de vragenlijst duurt ongeveer 10 tot 15 minuten. Het is niet verplicht om alle open antwoorden in te vullen, maar schriftelijke toelichting wordt wel erg gewaardeerd (het heeft een flinke meerwaarde voor het onderzoek).

I Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen e.d.) waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

2. Kunt u aangeven hoe u de betrokkenheid van de gemeenteraad ervaart bij de samenwerkingsverbanden (gemeenschappelijke regelingen e.d.) waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

2a. Kunt u uw antwoord toelichten?

3. Hoe ervaart u de mate van invloed van de gemeenteraad op deze samenwerkingsverbanden?

- ☐ Veel invloed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Weinig invloed

3a. Kunt u uw antwoord toelichten?

4. In hoeverre heeft u wel eens inlichtingen gevraagd aan het gemeentebestuur over een van deze samenwerkingsverbanden?

- ☐ Regelmatig
- ☐ In een enkel geval
- ☐ Nooit

4a. Hoe tevreden bent u over de informatie die u kreeg?

- ☐ Tevreden
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Niet tevreden

4b. Kunt u uw antwoord toelichten?

4c. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit e.d.) van de verstrekte informatie?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

4d. Kunt u uw antwoord toelichten?

5. Hoe tevreden bent u over de wijze waarop het vragen van inlichtingen aan het gemeentebestuur werkt?

- ☐ Tevreden
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Niet tevreden

5a. Kunt u uw antwoord toelichten?

6. Zijn er als het gaat om samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt algemene thema's waar u in het bijzonder informatie over zou willen (bijv. financiën of kwaliteit)

II Financiële verantwoording aan de gemeenteraad

7. Hoe goed is het zicht van de gemeenteraad op de financiën van de verschillende samenwerkingsverbanden waaraan de gemeenten Dalfsen deelneemt?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

7a. Kunt u uw antwoord toelichten?

8. Kunt u aangeven hoe het zicht op de financiën (nog verder) te verbeteren is?

9. Hoe is uw zicht op de financiële risico's die de gemeente met deelname aan diverse samenwerkingsverbanden loopt én de mate waarin deze risico's zijn afgedekt?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

9a. Kunt u uw antwoord toelichten?

10. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de meeste samenwerkingsverbanden?

- ☐ Ik zie geen begroting van samenwerkingsverbanden
- ☐ Inzichtelijk
- ☐ Niet inzichtelijk

10a. Kunt u uw antwoord toelichten?

11. Hoe waardeert u de grip die u heeft op het tot stand komen van de begroting van een samenwerkingsverbanden?

- ☐ Goed
- ☐ Weet niet/geen mening
- ☐ Slecht

11a. Kunt u uw antwoord toelichten?

12. Maakt de gemeenteraad wel eens gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op voorstellen (begroting, jaarrekening e.d.) van een samenwerkingsverband?

- ☐ Ja
- ☐ Soms
- ☐ Nee

12a. Maakt de gemeenteraad wel eens gebruik van de mogelijkheid een zienswijze in te dienen op voorstellen (begroting, jaarrekening e.d.) van een samenwerkingsverband?

III Inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad

13. Heeft u het idee dat er (voldoende) verantwoording wordt afgelegd door het bestuur van samenwerking(sverbanden)?

- ☐ Ja, voldoende
- ☐ Nee, bijna nooit

- ☐ Bij sommige samenwerkingen wel en bij sommige niet

13a. Op welke manier gebeurt dat?

13b. Was dat wel gewenst? En, op welke manier ziet u het liefst dat een samenwerking verantwoording aflegt?

- ☐ Ja, te weten: _____
- ☐ Nee, te weten: _____

13c. Welke samenwerkingen leggen wel (voldoende) verantwoording af?

14. Heeft u misschien ideeën hoe en wanneer dit het best is te organiseren?

IV Democratische controle

15. Hoe waardeert u in het algemeen de instrumenten die u ter beschikking staan om de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt te controleren en kaders te stellen?

- ☐ Goed
- ☐ Voldoende
- ☐ Matig
- ☐ Onvoldoende

15a. Kunt u aangeven welk instrument u nog mist en waarom?

16. Doen er zich in de praktijk (geregeld) problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan directe democratische controle op een samenwerkingsverband? Zo ja welke?

- ☐ Ja, te weten: _____

☐ Nee

17. Heeft u ideeën over de manier waarop de band tussen de gemeente en samenwerkingsverbanden kan worden verstrekt?

(of praktijkvoorbeelden)

18. Stelt u het op prijs wanneer de onderzoekers van BMC contact met u opnemen naar aanleiding van deze vragenlijst? Dan kunt u hier uw email adres en telefoonnummer invullen:

Email adres

Telefoonnummer

19. Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties aan uw gemeente? Dan kunt u ze hieronder kwijt.

Hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst!

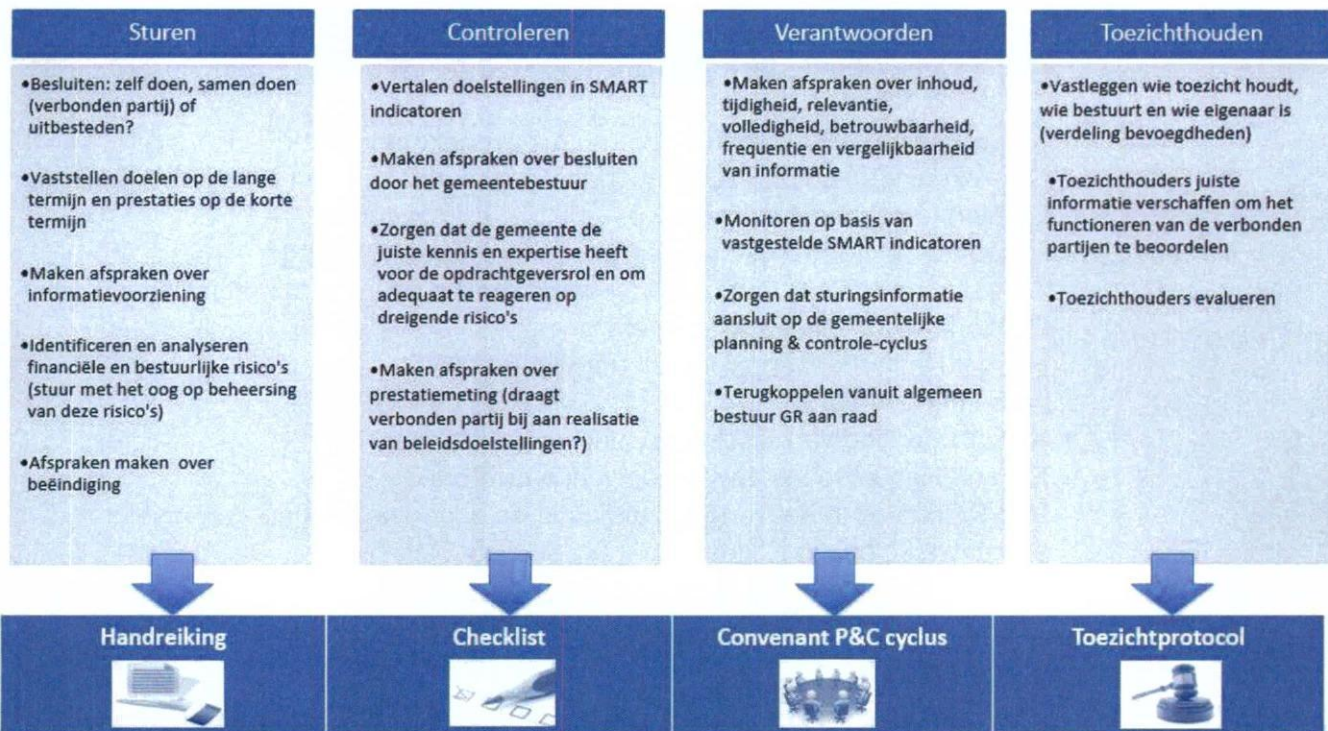
Bijlage 4 Geïnterviewde personen

Naam	Gemeente Dalfsen
De heer drs. H.C.P. Noten	Burgemeester
De heer N.L. Agricola	Wethouder
De heer drs. R.W.J. van Leeuwen	Wethouder
De heer jhr. M.R.H.M. van Martels	Wethouder
De heer drs. J.H.J. Berends	Gemeentesecretaris
De heer drs. J. Leegwater	Griffier
De heer drs. H. Brouwer	Concerncontroller
Mevrouw drs. J. Volkerink - Kanis	Beleidsmedewerker verbonden partijen
De heer M. Borkent	Beleidsmedewerker VTH
De heer J. Goeier	Beleidsmedewerker gezondheidszorg
De heer drs. R. Hendriks	Beleidsmedewerker veiligheid

Met een delegatie van de gemeenteraad is op 18 mei 2015 in groepen gediscussieerd.

Bijlage 5 Voorbeeld dashboard

Dashboard



BMC | onderzoek

Bijlage 6 Schriftelijke bronnen

Onderstaand overzicht geeft een overzicht van de bestudeerde informatie tijdens het uitvoeren van het onderzoek naar samenwerking en democratisch gehalte.

Documenten in algemene zin:

- Overzicht van (regionale) samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Dalfsen participeert; zie ingevulde matrix 'samenwerkingsverbanden gemeente Dalfsen.
- Kadernota's en aanpalende kadernota's over samenwerken.
- Jaarrekeningen en programmabegrotingen met daarin een paragraaf Verbonden Partijen (en samenwerkingen).
- Visiedocumenten van de gemeente rondom Samenwerking.
- Aanpalende visiedocumenten van de gemeente zoals Verbonden Partijen en Publiek-Private-Samenwerkingen.
- Raadstukken met betrekking tot (regionale) samenwerkingsverbanden en verbonden partijen.
- Verantwoording van resultaten, functioneren, financiën.
- Risico-inventarisaties per samenwerkingsverband.
- Rapporten van in het verleden uitgevoerde onderzoeken naar (regionale) samenwerkingen in Dalfsen.

Documenten voor de drie geselecteerde casussen:

- Tussentijdse rapportages c.q. evaluaties over het presteren en de resultaten van de desbetreffende samenwerking.
- Gemeentelijke visie(documenten) op het desbetreffende samenwerkingsverband en gemeenschappelijk visie GR (hiermee kan een vergelijking worden gemaakt).
- Juridische grondslag van de samenwerking, zoals een gemeenschappelijke regeling, oprichtingsakte, bestuursovereenkomst, dienstverleningsovereenkomst.
- Bestuurssamenstelling en bestuurs- en managementrapportages.
- Documenten vanuit de ambtelijke organisatie over het instrueren van de vertegenwoordiging van de gemeente in de verschillende gremia (bijvoorbeeld AvA en RVC) van samenwerkingen.
- Ingediende zienswijzen, amendementen, discussiestukken en raadsvragen rondom een (regionale) samenwerking.
- Raadsbesluiten en collegebesluiten rondom de drie geselecteerde casussen.

Bijlage 7 Brief aan samenwerkingsverbanden

Aan geadresseerde.

Den Haag, 20 juni 2015

ONZE REF DH-3003-4286
BEHANDELD DOOR J. Slooijer
BETREFT Onderzoek Rekenkamercommissie Dalfsen

Geachte heer/mevrouw,

Inleiding

De Rekenkamercommissie Dalfsen heeft besloten onderzoek te doen naar het democratisch gehalte van de samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente Dalfsen deelneemt. In het onderzoek ligt de focus op zowel samenwerkingsverbanden die zijn ingesteld op grond van een gemeenschappelijke regeling, als een bestuursovereenkomst. De Rekenkamercommissie heeft de volgende samenwerkingsverbanden als casus vastgesteld om nader te onderzoeken:

- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio IJsselland;
- Gemeenschappelijke regeling GGD IJsselland;
- Bestuursovereenkomst netwerk RUD IJsselland.

Doel

Doel van het onderzoek is te analyseren hoe de gemeenteraad meer grip kan krijgen op samenwerkingsverbanden. Hiervoor kijken we naar de problemen die raadsleden thans ervaren rondom het kaderstellen en het controleren van samenwerkingsverbanden, alsmede de instrumenten die ze nu gebruiken, of zouden willen gebruiken, om governance uit te oefenen. Onder governance verstaan we: sturen, controleren, verantwoording afnemen en toezicht uitoefenen op samenwerkingsverbanden.

Gevraagde informatie

Voor de uitvoering van het onderzoek doen wij namens de Rekenkamercommissie een beroep op u om uw medewerking. We verzoeken u ons informatie te geven hoe uw organisatie invulling geeft aan de uitoefening van governance door de

gemeenteraad van Dalfsen. Daartoe hebben wij de volgende vragen opgesteld, waarop we graag uw schriftelijke reactie ontvangen.

1. Op welke manier wordt de gemeenteraad door uw organisatie in staat gesteld om governance uit te oefenen?
2. Welke mogelijkheden (wettelijk volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen, de regeling van het samenwerkingsverband of op andere wijze) heeft de gemeenteraad om governance uit te oefenen?
3. Maakt de gemeenteraad in uw beleving (goed) gebruik van deze mogelijkheden die tot haar beschikking staan?
4. Op welk vlak ligt volgens u ruimte voor alle betrokken partijen voor verbetering als het gaat om governance door de gemeenteraad?
5. Wat is er in uw optiek nodig om deze verbetering(en) daadwerkelijk te realiseren?

Planning

Graag ontvangen wij de antwoorden op bovenstaande vragen **vóór 6 juli 2015**. U kunt voor de beantwoording ook verwijzen naar documenten en deze meesturen, graag met enige toelichting. Uw reactie kunt u sturen aan: hansslooijer@bmc.nl.

BMC onderzoek maakt in juli/augustus 2015 het concept-rapport gereed. De door u verstrekte informatie zal daarin in algemene zin worden verwerkt. De concepttekst wordt vooraf nog aan u voorgelegd om u de gelegenheid te bieden om op feitelijke onjuistheden te reageren.

Nadere informatie

Voor eventuele vragen en/of opmerkingen kunt u contact opnemen met ondergetekende, tel.: 06 204 36 147, e-mail: hansslooijer@bmc.nl

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groet,

drs. J. Slooijer MSM
Senior Onderzoeker BMC Onderzoek



BMC | onderzoek

TELEFOON

070 - 310 3800

E-MAIL

info@bmconderzoek.nl

WEBSITE

www.bmconderzoek.nl

